Die Gültigkeit der vom Bundesrate erlassenen Verordnungen in Eisenbahnsachen.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Juristenfakultät zu Rostock

vorgelegt von

Heinrich Schunck,
Referendar in Trier.

Trier.
Buchdruckerei von Jacob Lintz.
1909.

Die Gültigkeit der vom Bundesrate erlassenen Verordnungen in Eisenbahnsachen.

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Juristenfakultät zu Rostock

vorgelegt von

Heinrich Schunck,
Referendar in Trier.

Trier.
Buchdruckerei von Jacob Lintz.
1909.

Referent: Professor Dr. Hübner.

Dem Herrn Geheimen Ober-Baurat

Semler,

Vortragenden Rat im Reichs-Eisenbahnamt,

in Verehrung und Dankbarkeit

gewidmet.

Übersicht.

Literatur.

Arndt, Reichsstaatsrecht. Berlin 1900.

Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1884.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

Arndt, Staats- und Verwaltungsrecht in Birkmeyers Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Berlin 1904.

Beschorner, Das deutsche Eisenbahnrecht mit besonderer Berücksichtigung des Actien- und Expropriationsrechtes. Erlangen 1858.

Bessel und Kühlwetter, Das Preußische Eisenbahnrecht. Köln 1855 und 1857.

v. Bismarck, Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung. Zusammengestellt von Kuhlenbeck. Berlin 1901.

Bornhak, Reglement in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg i. Br. 1890.

Cauer, Betrieb und Verkehr der preußischen Staatsbahnen. Berlin 1897 und 1902.

Centralblatt für das Deutsche Reich (RCBl). Berlin seit 1873.

Denkschrift des Reichsjustizamts zum Entwurfe des Handels-Gesetzbuches. Berlin 1897.

Deutsche Juristen-Zeitung. Berlin seit 1896.

Eger, Das deutsche Frachtrecht mit besonderer Berücksichtigung des Eisenbahnfrachtrechts. Berlin 1879, 1881 und 1883.

Eger, Handbuch des preußischen Eisenbahnrechts. Breslau 1889.

Eger, Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen. Berlin seit 1879.

Eger, Die deutsche Eisenbahn-Verkehrsordnung. 2. Auflage. Berlin 1901.

Die Eisenbahnfrage. Von einem Fachmanne. Mit einer Anlage: Die auf dem 6. mecklenburgischen Handelstage von Dr. F. Perrot über den Abschnitt VII der Reichsverfassung, betreffend das Eisenbahnwesen, gehaltene Rede. Leipzig 1876.

Eisenbahn-Verordnungs-Blatt (EVBl). Berlin seit 1878.

Endemann, Recht der Eisenbahnen. Leipzig 1886.

Endemann, Die Rechtsgrundlagen des Eisenbahntransportgeschäftes im Archiv für Theorie und Praxis des deutschen Handels- und Wechselrechts, Band 42.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts (EOVG). Berlin seit 1877.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen (ERG). Berlin seit 1880.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (ERGStr). Berlin seit 1880.

Entscheidungen des Reichs-Ober-Handelsgerichts. Erlangen 1871 bis 1880.

Etzel und Klein, Die Eisenbahnzeitung. Leipzig 1843 bis 1860.

Finanzordnung der Preußischen Staats-Eisenbahnverwaltung. Berlin 1901.

Fleck, Eisenbahntarife in Stengels Wörterbuch Band I. Freiburg i. Br. 1890.

Fritsch, Die Eisenbahnen. Band XIX des Handbuchs der Gesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche von Hue de Grais. Berlin 1906.

Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts III. Band 1. Halbband, 2. Abt. Freiburg i. Br. u. Tübingen 1884.

Gesetzsammlung für die preußischen Staaten (GS). Berlin seit 1810.

Gleim, Das Recht der Eisenbahnen in Preußen. I. Band: Das Eisenbahnbaurecht. Berlin 1893.

Gleim, Eisenbahnbehörden in Stengels Wörterbuch Band I. Freiburg i. Br. 1890.

Gleim, Eisenbahnpolizei. Ebenda.

Goldschmidt, Die Haftungspflicht der Eisenbahnen im Güterverkehr in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht Band IV. Erlangen 1861.

Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrechte. II. Teil. 1. Heft: Die organisatorische Entwickelung der Reichsverfassung. Leipzig 1880.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 18. Auflage. Berlin 1908.

Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts. Berlin seit 1884.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. Br. 1887.

Kaufmann, Die mitteleuropäischen Eisenbahnen und das internationale Recht. Leipzig 1893.

Klöppel, Politische Korrespondenz in den Preußischen Jahrbüchern. Band 52. Berlin 1883.

Koch, Das Frachtgeschäft der Eisenbahnen in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht Band VIII. Erlangen 1865.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 3. Auflage. Tübingen 1901.

Laband, Das („kleine") Staatsrecht des Deutschen Reiches in Marquardsens Handbuch Band II. Freiburg i. Br. und Tübingen 1883.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Neubearbeitung des „kleinen" Staatsrechts. Tübingen 1902.

Laband, Ist die Eisenbahn-Verkehrsordnung rechtsgültig? in der deutschen Juristen-Zeitschrift Jahrgang 1900.

v. d. Leyen, Eisenbahnwesen in Stengels Wörterbuch Band I. Freiburg i. Br. 1890.

List, Das Nationaltransportsystem in volks- und staatswirtschaftlicher Beziehung. In Friedrich Lists Gesammelte Schriften, herausgegeben von Häusser. Stuttgart und Tübingen 1850.

Loock, Der strafrechtliche Schutz der Eisenbahnen in v. Listzs Abhandlungen des kriminalistischen Seminars. 1894.

G. M., Die Erwerbung der Eisenbahnen durch das Reich. Berlin 1876.

E. Meyer, Eisenbahngesetzgebung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon. Berlin und Leipzig 1904.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1893, 1894.

Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung (VMBl). Berlin seit 1840.

Motive zum Entwurfe eines Eisenbahn-Gesetzes aufgestellt im Reichs-Eisenbahn-Amt. Berlin 1874.

Ramsauer, Die Reichseisenbahnfrage. Oldenburg 1878.

Reichs- (Bundes-) Gesetzblatt (RGBl bezw. BGBl) Berlin seit 1867 bezw. 1870.

Riegels, Verkehrsgeschichte der deutschen Eisenbahnen. Elberfeld 1889.

v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs. 2. Auflage. Leipzig 1876.

Rosenthal, Eisenbahnfrachtrecht im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von Conrad, Ellster, Lexis, Loening, Band III. Jena 1900.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882.

Rückblick auf die Tätigkeit der Techniker-Versammlungen des Vereins deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1850 bis 1890. Berlin 1890.

Schenkel, Staatsrecht des Großherzogtums Baden in Marquardsens Handbuch Band III, 1. Halbband, 3. Abteilung. Freiburg i. Br. u. Tübingen 1884.

Schroetter, Das Preußische Eisenbahnrecht. Berlin 1883.

v. Seydel, Staatsrecht des Königsreichs Bayern in Marquardsens Handbuch Band III, 1. Halbband, 1. Abteilung. Freiburg i. Br. u. Tübingen 1888.

v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung. 2. Auflage. Freiburg i. Br. 1896.

v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

Stenographische Berichte des Reichstags. Berlin seit 1867.

Ulrich, Eisenbahnbetriebsreglements in Stengels Wörterbuch Band I. Freiburg i. Br. 1890.

Ulrich, Das Eisenbahntarifwesen. Berlin 1886.

v. Völdernddorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe in den Annalen des Deutschen Reichs. München. Jahrgang 1890.

Wehrmann, Das Eisenbahnfrachtgeschäft. Stuttgart 1880.

Witte, Ordnung der Rechts- und Dienstverhältnisse der Beamten und Arbeiter im Bereiche der Preußischen Staats-Eisenbahn-Verwaltung Für den Dienstgebrauch. 2. Ausgabe. Elberfeld 1903 bis 1908.

Zehn Jahre Preußisch-Deutscher Eisenbahnpolitik. Leipzig 1876.

Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahn-Verwaltungen. Leipzig, später Berlin seit 1861.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Leipzig 1895 bis 1897.

Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung in den Annalen des deutschen Reichs. München. Jahrgang 1885.

Abkürzungen.

EOVG: Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
ERG: Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
ERGStr: Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
EROHG: Entscheidungen des Reichs-Ober-Handelsgerichts.
EVBl: Eisenbahn-Verordnungs-Blatt.
GS: Gesetzsammlung für die Preußischen Staaten.
RCBl: Centralblatt für das Deutsche Reich.
RGBl: Reichs-Gesetzblatt; BGBl: Bundes-Gesetzblatt.
RV: Reichsverfassung.
VMBl: Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung.

Einleitung.

Kaum ein Teil des deutschen Reichsstaatsrechtes ist so lebhaft umstritten, wie das Eisenbahnrecht. Bezeichnend sind folgende Sätze, welche die Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1873 Seite 970 vom Standpunkte der Eisenbahnunternehmungen aus schrieb: „Es gibt viele radikale Stimmen, welche dem Abschnitt VII unserer Reichsverfassung nachsagen, daß er nichts weiter als die Umschreibung bestehender Zustände enthielte und man mit demselben nichts leisten könne. . . . Es mag zugestanden werden, daß die Reichseisenbahngesetze manche Paraphrase bestehender Verhältnisse enthalten und an Verschwommenheit leiden. Diese Mängel sind aber weit eher dazu angetan, der Behörde, welche das exekutive Organ für diese Gesetze ist, einen zu weiten, als einen zu engen Spielraum einzuräumen".

Nur eine einzige Materie aus dem Reichseisenbahnrechte soll im folgenden den Gegenstand einer Untersuchung bilden: Es gilt die Frage nach der Gültigkeit der vom Bundesrate erlassenen Eisenbahnverordnungen zu beantworten. Gerade die beiden Begründer der Wissenschaft des deutschen Reichsstaatsrechtes, Laband und Hänel, haben in zum Teil selbständiger Entwickelung die wichtigsten dieser Eisenbahnverordnungen für ungültig erklärt. Andererseits hat es auch nicht an Versuchen gefehlt, ihre Rechtsbeständigkeit darzutun; bemerkenswert sind in dieser Beziehung die Untersuchungen Arndts[1]), welche indessen mit seiner ganzen Lehre von dem rein formellen Charakter des Begriffes „Verordnung" fast allgemeine Ablehnung gefunden haben.

[1]) Das Verordnungsrecht Seite 102 ff., das selbständige Verordnungsrecht Seite 193 ff.

Im folgenden soll versucht werden, die Gültigkeit sämtlicher Verordnungen des Bundesrates in Eisenbahnsachen unter Zugrundelegung der herrschenden Verordnungslehre nachzuweisen. Damit aber die einschlägigen Bestimmungen der Reichsverfassung und der anderen Gesetze des Reiches, auf welche der Bundesrat seine Zuständigkeit zum Erlasse von Verordnungen in Eisenbahnsachen gründet, richtig ausgelegt werden, ist es erforderlich, auf die geschichtliche Entwickelung des Eisenbahnrechtes bis zur Verfassung und auf die grundlegenden Verfassungsvorschriften näher einzugehen. Auf der so gewonnenen Grundlage läßt sich durch sinngemäße Interpretation der fraglichen Bestimmungen unter gelegentlicher vergleichsweiser Heranziehung anderer Materien des Reichsstaatsrechtes, des Schweizer Eisenbahnrechtes und der preußisch-deutschen Verwaltungspraxis ein positives Ergebnis gewinnen.

Ein Wort über die juristische Bedeutung der Bundesratsverordnungen in Eisenbahnsachen wird die Abhandlung schließen.

I. Teil.

Grundlegung.

A. Geschichtliche Entwickelung des Eisenbahnrechts bis zur Gründung des Deutschen Reiches.

§ 1.

1. Die Anfänge des deutschen Eisenbahnrechts.

Die erste deutsche Eisenbahn, von Nürnberg nach Fürth, wurde am 7. Dezember 1835 eröffnet; wenige Jahre später 1838 entstand bereits die erste preußische Eisenbahn; andere Bahnbauten folgten schnell. Wie es in der Natur der Sache lag, war das zu dieser Zeit geltende Recht den Anforderungen, welche die von den Bahnen hervorgerufenen Umwälzungen des Kulturlebens stellten, nicht gewachsen. Deshalb suchten einzelne deutsche Staaten, so Sachsen 1834, Bayern 1837, zunächst durch Spezialgesetze die Rechtsstellung der Bahnen zu regeln[1]. Bei der gewaltigen Entwickelung des Verkehrsmittels sahen sich indessen die größten Staaten bald genötigt, generelle Eisenbahngesetze zu erlassen[2]. Dieselben bezogen sich, wenn man von § 25 des preußischen Gesetzes über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. November 1838[3]) und der österreichischen Betriebsordnung vom 16. November 1851 absieht, nur auf die öffentlich-rechtliche Stellung der Bahnen.

Was das Verhältnis der Eisenbahnen zum Staate angeht, so waren sich von vorneherein de lege ferenda in der juristischen und nationalökonomischen Literatur zwei Meinungen schroff gegenübergetreten. Während die besonders von List vertretene Richtung das ganze Eisenbahnwesen privater Unternehmung überlassen sehen wollte, verlangten andere, daß der Staat Betrieb und Verwaltung der Bahnen selbst in die Hand nehme. Das erwähnte preußische Gesetz schlug einen Mittelweg ein; es erklärte in § 8 Ziffer 5 die Bahn für eine öffentliche Straße, welche der allgemeinen Benutzung dienen könne

---

[1]) Vgl. Riegels Verkehrsgeschichte S. 3.

[2]) Nur Preußen und Österreich besitzen generelle Eisenbahngesetze, Bayern eine Verordnung die Erbauung von Eisenbahnen betr. vom 20. Juni 1855; in den übrigen Staaten wird das Eisenbahnwesen noch heute durch Spezialgesetze geregelt; vgl. v. d. Leyen Eisenbahnwesen S. 349.

[3]) GS 1838 S. 505.

und solle. Weiter bestimmte § 40, daß nach vollendeter Amortisation der Anlagekosten die Erträge der Bahngelder die Kosten der Unterhaltung und Verwaltung nicht übersteigen dürften. Das Gesetz gab also den Bahnen, obwohl es im übrigen Anlage und Betrieb privaten Unternehmungen unter staatlicher Aufsicht überließ, den Charakter öffentlicher Verkehrsanstalten. Diesem Grundsatze entsprechend wurde auch das Bahnpolizeirecht geordnet: § 23 überträgt die Handhabung der Bahnpolizei nach einem darüber vom Handelsministerium [1]), also im Verordnungswege, zu erlassenden Reglement den Gesellschaften, während § 24 diese verpflichtet, die Bahn nebst den Transportanstalten fortwährend in solchem Zustande zu erhalten, daß die Beförderung mit Sicherheit und auf die der Bestimmung des Unternehmens entsprechende Weise erfolgen könne, und zur Regelung dieser Verpflichtung ebenfalls den Verwaltungsweg für zuständig erklärt [2]). In Ausführung dieser beiden Paragraphen ergingen vom Handelsministerium zahlreiche Bahnpolizeireglements und Spezialverordnungen über Anlage, Ausrüstung, Unterhaltung und Sicherung der Bahnen, welche nach ständiger Praxis auch Strafandrohungen polizeilicher Natur enthielten [3]). Über die Pflichten der Eisenbahngesellschaften den Militärbehörden gegenüber enthielt das Gesetz keine Vorschriften; dagegen wurde in die konzessionsweise auferlegten Statuten der Bahnen übereinstimmend eine Bestimmung aufgenommen, wonach sie bezüglich der Militärtransporte und der Bereitstellung von Fahrzügen dem Verlangen der Militärverwaltung, mochte es als Verfügung oder generell als Verordnung zum Ausdruck gebracht werden, nachkommen mußten [4]). Leider wurde das Prinzip der öffentlichen Verkehrsanstalten durch das Gesetz vom 21. Mai 1859 [5]) durchbrochen, indem dieses die ursprünglich zur Amortisation durch freien Ankauf verwandte Eisenbahnabgabe einfach zur

[1]) Unter „Handelsministerium" wurde die Abteilung des Finanzministeriums für Handel, Fabrik- und Bauwesen verstanden. Durch Kabinetsordres vom 27. März und 17. April 1848 wurde ein besonderes Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten errichtet. Vgl. Bessel-Kühlwetter II S. 14 f., Witte I S. 1.

[2]) § 23 regelt die Handhabung der Bahnpolizei dem Publikum, § 24 den Eisenbahnverwaltungen gegenüber EOVG XXIII S. 369.

[3]) Z. B. Bahnpolizeireglements vom 2. Februar 1848 (VMBl 1848 S. 134), vom 8. Juni 1859 (VMBl 1859 S. 153), 15. Dezember 1858 (VMBl 1859 S. 58), Verordnung die Sicherung des Betriebes betr. vom 27. Juli 1850 (VMBl 1850 S. 286); andere siehe Bessel-Kühlwetter II S. 69 ff.

[4]) Bessel-Kühlwetter II S. 188.

[5]) GS 1859 S. 243.

Staatskasse fließen ließ[1]. Inzwischen hatte Preußen durch Übernahme von Zinsgarantien sich bedeutende Rechte bei manchen Bahnen gesichert, andere Schienenstränge auf eigene Rechnung hergestellt und in Betrieb genommen, sogar den Anfang mit Verstaatlichungen gemacht. In einigen Staaten des Deutschen Bundes lagen die Verhältnisse ähnlich verwickelt, in anderen galt das reine Staatsbahnsystem[2]), wieder in anderen war privaten Unternehmungen die weiteste Freiheit gelassen. Entprechend der Mannigfaltigkeit dieser Systeme und der Verschiedenheit des Verwaltungs- und Polizeirechtes war auch in jedem Staate die Bahnpolizei und ihre Handhabung anders geregelt; eine Übereinstimmung fand sich nur darin, daß in fast allen deutschen Staaten die Ordnung der Bahnpolizei durch landesherrliche oder ministerielle Verordnung erfolgte[3]). Von einer Einheitlichkeit des öffentlichen Eisenbahnrechts konnte also keine Rede sein.

Noch viel buntscheckiger gestaltete sich die privatrechtliche Stellung der Bahnen zum Publikum. Ursprünglich wurde für jeden Transport ein Vertrag mit besonderen Bedingungen abgeschlossen; bald aber mußten die Bahnverwaltungen — private wie staatliche — in Reglements dem Publikum die Bedingungen bekannt machen, unter denen sie künftig Transportverträge abschließen wollten. Jede Verwaltung stellte so autonom ihr eigenes Reglement auf, das schon der Konkurrenz wegen von dem anderer Bahnen abwich. Das zwingende Recht der einzelnen Bundesstaaten, ja der einzelnen Teile größerer Bundesstaaten, von dem die Reglements nicht abweichen durften,. war sehr verschiedenartig; dazu suchter noch mehrere Regierungen die fast schrankenlose, oft verkehrsfeindliche Vertragsfreiheit der Bahnen durch staatliche reglementarische Vorschriften, welche in Preußen vom Handelsminister oder in seinem Auftrage von den Eisenbahnkommissariaten im Wege der

---

[1]) Vgl. Endemann Recht der Eisenbahnen S. 493.

[2]) So in Württemberg gemäß § 43 des Gesetzes vom 18. April 1843.

[3]) Z. B. in Bayern: Höchste Entschließungen des Kgl. Ministeriums des Innern vom 5. August 1844 und 26. Februar 1845; in Württemberg: K. Verordnung, betr. die eisenbahnpolizeilichen Vorschriften vom 2. Oktober 1845; in Baden: Verordnung der Großherzoglichen Regierung des Oberrheinkreises die Handhabung der Polizei bei dem Eisenbahnbetriebe betr. vom 14. Juni 1852; in Mecklenburg-Schwerin: Verordnung vom 28. September 1846, die Handhabung der Bahnpolizei betr. und weitere Ergänzungsverordnungen vom 28. Januar 1848, 26. September 1848, 14. Juli 1853, 16. Januar 1854, 23. September 1854 und zahlreiche andere. Bezüglich der übrigen deutschen Staaten siehe auch die ausführliche Uebersicht der Bahnpolizeiverordnungen bei Beschorner Das deutsche Eisenbahnrecht S. 214 ff.

Verordnung erlassen wurden[1]), oder bei neuanzulegenden Bahnen durch die Konzessionsbedingungen einzuengen. Kurz es war eine Zersplitterung des privaten wie des öffentlichen Eisenbahnrechts, unter der Handel und Verkehr nicht wenig litten, um so mehr noch, als die eine Verwaltung, was Betrieb und namentlich Verkehr der Bahn anging, zunächst fast gar keine und auch später nur die notdürftigste Rücksicht auf die Einrichtungen anderer Bahnen nahm.

§ 2.

2. Die Einheitsbestrebungen des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen.

Ihr eigenes Interesse nötigte die Bahnen aber bald zu einem Zusammenschlusse. Von einigen Verbänden lokalen Charakters abgesehen entwickelte sich seit 1847 der „Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen", dem bald sämtliche deutsche Bahnen und noch zahlreiche andere weit über die Grenzen des Deutschen Bundes hinaus beitraten. Was der Verein unter der Leitung Berliner Privatbahnverwaltungen und später der Königlichen Eisenbahn-Direktion Berlin für die Entwickelung des deutschen und damit des internationalen Eisenbahnfrachtrechts sowie des Bahnbau- und Bahnpolizeirechts geleistet hat, wird ein ständiger Ruhmestitel für ihn bleiben!

Bereits im ersten Jahre seines Bestehens 1848 beschloß der Verein ein Güterreglement, welches vom 1. Mai des Jahres an im Verbandsverkehr subsidiär Anwendung fand. Eingehende Verbesserungen wurden am 1. Dezember 1856 in Frankfurt a. M. beschlossen Ebenso vereinbarte man nach langen Vorberatungen am 1. Juli 1859 in München ein Personenreglement, welches demnächst in Kraft gesetzt wurde. Die beiden Reglements waren, da sie den verschiedenartigen

---

[1]) Z. B. Verordnungen (Regulative, Reskripte) vom 27. September 1846 (VMBl 1846 S. 188), vom 10. Juli 1847 (VMBl 1847 S. 245), vom 29. September 1848 (VMBl 1848 S. 325), vom 12. Oktober 1849 (VMBl 1849 S. 248), vom 20. März 1854 (VMBl 1854 S. 106). Die Berechtigung des Staates zum Erlasse von Betriebsreglements ist bereits 1861 von Goldschmidt ausgesprochen: „Die allgemein anerkannte Befugnis des Staates, den Privatunternehmungen die Bedingungen ihres Betriebes vorzuschreiben, die von ihnen ausgegangenen Transportbedingungen zu prüfen und nach Bedürfnis zu ändern" Goldschmidt S. 390 und „die Abhülfe in Administrativregeln der Regierung zu suchen, deren Zulässigkeit freilich keinem Zweifel unterliegt, erschien unzweckmäßig" a. a. O. S. 641. Ähnlich Endemann Recht der Eisenbahnen S. 511.

zwingenden Transportrechten der Einzelstaaten nicht widersprechen durften, naturgemäß sehr lückenhaft und ließen deshalb der Willkür der einzelnen Bahnen einen viel zu weiten Spielraum.

Eine bedeutende Veränderung in diesem Zustande rief das Allgemeine Deutsche Handels-Gesetzbuch hervor. Wünsche aus Handelskreisen hatten wenigstens erreicht, daß ein Teil des Eisenbahntransportrechtes in die gesetzliche Regelung eingeschlossen wurde, ohne daß jedoch die Vertragsfreiheit der Bahnen beseitigt worden wäre. Infolge dieser Gesetzgebung mußte auch der Verein in eine Revision seiner Reglements eintreten. Als Frucht derselben wurde das „Reglement für den Vereins-Güterverkehr auf den Bahnen des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen" und das „Reglement für den Personen- u. s. w. Verkehr auf den Bahnen des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen", beide vom 1. März 1865, beschlossen und publiziert[1]). Die Gültigkeit dieser Reglements war vereinbart nur für den Verbandsverkehr d. h. für den Verkehr von einer Bahn zur anderen, dergestalt, daß abweichende Reglements engerer Verbände — im Gegensatze zum Reglement von 1848 — außer Kraft gesetzt wurden. In der Theorie hielt sich dagegen das Recht jeder Bahn, selbständige, von den Vereinsreglements abweichende Festsetzungen für den Verkehr auf der eigenen Strecke zu treffen. Indessen wie später nach dem Berner Übereinkommen von 1892 die einzelnen Vertragsstaaten für ihr internes Frachtrecht den internationalen Vertrag einfach annahmen oder doch wenigstens zum Vorbilde machten[2]), führten auch in den 60er Jahren die deutschen Eisenbahnverwaltungen die Vereinsreglements auch im lokalen Verkehr ein, oder, wo einzelstaatliche Vorschriften sie hierin einschränkten, schlossen sie sich mit den eigenen Reglements wenigstens in den Hauptpunkten an die allgemeinen an[3]).

Weiter war der Verein bestrebt, wenigstens die notwendigste Einheitlichkeit im Bahnbau und in den Betriebseinrichtungen herbeizuführen[4]). Schon 1849 begannen die ersten Beratungen; sie führten zu dem Beschlusse der Aachener Vereinsversammlung von 1850: „Einheitliche Vorschriften für den durchgehenden Verkehr auf den bestehenden Vereinseisenbahnen"[5]). Anregungen aus Fachkreisen folgend faßte die Generalversammlung zu Triest 1858 einen erweiterten Beschluß:

---

[1]) VMBl 1865 S. 251 ff. und 261 ff.

[2]) Vgl. Rosenthal, Eisenbahnfrachtrecht S. 518.

[3]) Vgl. Motive zum Entwurfe eines Reichs-Eisenbahngesetzes S. 69.

[4]) Vgl. Rückblick auf die Tätigkeit der Technikerversammlungen S. 10 ff, 63 ff.

[5]) Eisenbahnzeitung 1850 S. 173.

„Grundzüge für die Gestaltung der Eisenbahnen Deutschlands"[1]), der bereits eine größere Anzahl bahnpolizeilicher Sicherheitsbestimmungen enthielt. Endlich beschloß, entsprechend einem Entwurfe aus dem Jahre 1866, die Mainzer Versammlung 1867: „Technische Vereinbarungen des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen über den Bau und die Betriebseinrichtungen"[2]). Sie zerfallen in vier Teile:

1. „Grundzüge für die Gestaltung der Eisenbahnen Deutschlands".
2. „Signalordnung für die deutschen Eisenbahnen".
3. „Sicherheitsanordnungen". Dieser Teil hieß im Entwurfe „Sicherheitspolizeiliche Anordnungen" und enthielt eine Sammlung bahnpolizeilicher Vorschriften; da jedoch der Verein nur ein Privatverband ohne Befugnis zum Erlasse polizeilicher Bestimmungen ist, wurde der Titel in „Sicherheitsanordnungen" umgeändert.
4. „Einheitliche Vorschriften für den durchgehenden Verkehr auf den Vereinseisenbahnen".

Diese sämtlichen technischen Bestimmungen bezogen sich nur auf die Bahnen mit durchgehendem Verkehre. Im Anfang der 60er Jahre, teilweise auch früher, war nach dem Ausbau eines dem Gesamtverkehre dienenden Schienennetzes das Bestreben erwacht, die Vorteile der Bahnen auch abseits von den neuen Verkehrsstraßen gelegenen Gegenden zuzuwenden; es entstanden Lokalbahnen, welche naturgemäß den geringeren Anforderungen entsprechend, welche an sie gestellt wurden, in ihren technischen und polizeilichen Einrichtungen ungleich einfacher sein konnten als die Hauptbahnen. In richtiger Erkenntnis dieser Sachlage ordnete Frankreich 1865 durch Gesetz das Sekundärbahnwesen, welchem Beispiele 1869 Bayern folgte. Auch der Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen wandte frühzeitig den Lokalbahnen seine Aufmerksamkeit zu. Nachdem schon mehrere Anregungen in früheren Versammlungen ergangen und in Kommissionen Vorberatungen erfolgt waren[3]), entwarf eine Technikerversammlung 1868 in München Bestimmungen für die Nebenbahnen. In der Folge beschloß die Wiener Generalversammlung des Vereins 1869: „Grundzüge für den Betrieb und die Anlage sekundärer Eisenbahnen"[4]). Es war demnach zu dieser Zeit im deutschen Eisenbahnwesen eine Einheitlichkeit hergestellt, sowohl im Transportrechte durch die Betriebsreglements, wie auch teilweise in Bau, Betrieb und Bahnpolizei durch die Grundzüge.

[1]) a. a. O. 1858, S. 146.

[2]) Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1867 S. 494.

[3]) Rückblick usw. S. 10 ff.

[4]) Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1869 S. 451.

War hierdurch auch den berechtigten Wünschen des Handels in weitgehendem Maße Rechnung getragen, so bestanden doch neben den Errungenschaften bedenkliche Mängel fort. Einmal hatten sich die Bahnen ihrer durch das Handels-Gesetzbuch kaum eingeschränkten Autonomie keineswegs begeben, da ja auch die beiden Vereinsreglements für den Verbandsverkehr von dem Vereine Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen nur kraft seiner egoistisch ausgeübten Autonomie erlassen worden waren. Ferner war die Rechtsgrundlage der eben hergestellten Einheit im Bau-, Betriebs- und Transportrechte sehr locker. Kaufmann[1]) behauptet zwar, mehrere der technischen Vereinbarungen seien für die Verwaltungen zwingend gewesen, da die ursprünglich beschlossene Empfehlung ihrer Durchführung später nicht wiederholt sei. Ob diese bloße Auslassung aber eine Verpflichtung der Verwaltungen herbeiführen konnte, dürfte zum mindesten zweifelhaft sein, da nach dem damaligen Vereinsstatute die Durchführung der Beschlüsse nur dringend empfohlen, aber nicht obligatorisch verlangt werden konnte. Zum Glück unterwarfen sich alle Verwaltungen den Beschlüssen. Jedoch konnte jede derselben nach sechsmonatlicher Kündigung aus dem Vereine austreten und damit für ihren Teil die Einheitsbestrebungen illusorisch machen. Dazu kam, daß sich allmählich eine Verwirrung im Tarifwesen entwickelt hatte, zu deren Beseitigung der Verein nicht die geringsten Schritte unternahm. In allen diesen Beziehungen konnte nur staatliches Eingreifen helfen; die Entstehung des norddeutschen und des deutschen Gesamtstaates bot eine willkommene Gelegenheit dazu.

B. Die grundlegenden Bestimmungen der Reichsverfassung.

§ 3.

Schon die Reichsverfassung von 1849 hatte das Eisenbahnwesen der Kompetenz des Reiches teilweise unterwerfen wollen; diese Bestimmungen wurden in die Erfurter Unions-Verfassung aufgenommen. Dagegen enthielten die preußischen „Grundzüge einer Bundesreform“ vom 14. Juni 1866 keine entsprechende Regelung. Als die Vertreter der „Verbündeten Norddeutschen Regierungen“ zur Beratung einer Verfassung zusammentraten, war man sich von vorneherein klar, daß dem einmütigen Wunsche des deutschen Handels nach einer einheitlichen Regelung des Eisenbahnwesens entsprochen werden müsse. Dies war aber nur dadurch zu erreichen, daß das gesamte Eisenbahnwesen der Kompetenz des Bundes unterworfen und diesem weitgehende Rechte

[1]) Die mitteleuropäischen Eisenbahnen und das internationale Recht S. 274.

übertragen wurden. In welcher Richtung diese zu liegen hatten, war durch die geschichtliche Entwickelung vorgeschrieben. Der Charakter der Eisenbahnen als öffentlicher Verkehrsanstalten mußte anerkannt oder doch von neuem durchgeführt werden. Daher galt es zunächst, das ganz im Argen liegende öffentliche Eisenbahnrecht auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen, die Handhabung der Bahnpolizei für das ganze Reich einheitlich zu regeln und die Vorschriften über Bau und Betrieb der Eisenbahnen zu Normen des öffentlichen Rechts zu erheben, welche von der Autonomie der Unternehmungen unabhängig seien, und zeitgemäß weiterzuentwickeln. Dann war es dringend notwendig, auch die eben errungene Einheit im Transportrechte dauernd zu sichern und die dem Handel ungünstigen Bestimmungen der Betriebsreglements durch verkehrsfreundliche zu ersetzen. Die Bundesverfassung enthielt daher auch zahlreiche, ursprünglich im preußischen Handelsministerium ausgearbeitete Vorschriften über das Eisenbahnwesen, welche mit nur redaktionellen Änderungen in die jetzige Reichsverfassung übergegangen sind.

Artikel 4 Ziffer 8 beider Verfassungen unterstellt der Gesetzgebung und Beaufsichtigung seitens des Reiches das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs. Eine Bestimmung von weittragendster Bedeutung ist hiermit gegeben. „Der Schwerpunkt der Regelung des Eisenbahnwesens sollte dadurch von den Einzelstaaten in den Norddeutschen Bund bezw. in das Reich verlegt werden. Aufgabe des letzteren sollte es sein, darüber zu wachen, daß die öffentlichen Verkehrsinteressen in vollem Umfange und die Interessen der Landesverteidigung gewahrt und in ersterer Beziehung nicht nur der Rücksicht auf die Betriebssicherheit, sondern namentlich auch den im Interesse der Einheitlichkeit des Betriebes und der Verwaltung innerhalb des gesamten deutschen Bahnnetzes und im wirtschaftlichen Interesse an die Eisenbahnen zu stellenden Anforderungen genügt werde“[1]).

In welcher Richtung das Reich die Gesetzgebung und Aufsicht über das Eisenbahnwesen auszuüben habe, führt Artikel 42 RV näher aus, indem er dem Reiche die Verwaltung der in Staatsbetrieb zu nehmenden Eisenbahnen überträgt, oder mit anderen Worten, indem er die Eisenbahnen für Reichsverkehrsanstalten erklärt. Diese Interpretation des Artikel 42 RV ist nur von E. Meyer[2]) und Zorn[3])

[1]) Gleim Eisenbahnbaurecht S. 34 f.

[2]) Eisenbahngesetzgebung S. 644.

[3]) Staatsrecht II S. 292.

klar aufgestellt worden; Laband gibt jetzt[1]) wenigstens die Möglichkeit dieser Auslegung zu. Andererseits ist sie auch entschieden bestritten worden[2]). Mit Unrecht, wie die folgende Darlegung zeigen will. „Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten zu lassen". Was will diese seltsame Ausdrucksweise besagen? Gehen durch Artikel 42 die Bundesregierungen die Verpflichtung ein, vertraglich die Einheit herzustellen? Diese Frage ist zu verneinen[3]). Wenn ein Artikel der Verfassung des Deutschen Reichs von einer Verpflichtung der Bundesregierungen spricht, so ergibt sich aus der Stellung des souveränen Gesamtstaates zu seinen Gliedstaaten als selbstverständlicher Schluß, daß die Bundesregierungen dem Reiche gegenüber verpflichtet sind. Der Verpflichtung der Bundesregierungen entspricht also notwendig eine Berechtigung des Reiches[4]), umsomehr als Artikel 4 Ziffer 8 die Berechtigung des Reiches zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Eisenbahnwesens anerkannt hat. Hieraus folgt, da im Bundesstaate vertragliche Vereinbarungen zwischen dem souveränen Gesamtstaate und den Gliedstaaten grundsätzlich ausgeschlossen sind, daß das Reich die ihm auf Grund des Artikels 42 zustehende Berechtigung, die Verwaltung der Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie die eines einheitlichen Netzes einzurichten, durch souveräne Herrschaft ausüben kann. Kraft dieser Herrschaftsgewalt ist das Reich zuständig, die Verwaltung des Eisenbahnwesens auf dem Gesetzgebungswege nach Artikel 4 Ziffer 8 dem Bedürfnisse entsprechend zu organisieren. Richtunggebend für die Organisation sind nur die beiden Forderungen der Reichsverfassung, daß die einzurichtende Verwaltung

1. im Interesse des allgemeinen Verkehrs
2. demzufolge wie die eines einheitlichen Netzes

zu erfolgen habe.

Die Forderung der Verwaltung im Interesse des allgemeinen Verkehrs erheischt, daß mit dem zur Zeit der Einführung der Reichsverfassung noch vielfach herrschenden Privatbahnsystem endgültig gebrochen

---

[1]) Staatsrecht III S. 110, nachdem er früher im „kleinen" Staatsrecht S. 155 f. die gegenteilige Ansicht vertreten hat.

[2]) So Endemann Recht der Eisenbahnen S. 44.

[3]) Arndt Verordnungsrecht S. 107 begründet historisch den Wortlaut in trefflichem Vergleiche mit der Fassung des Zollvereinigungsvertrages.

[4]) Ebenso Hänel Staatsrecht S. 644, Eger Preußisches Eisenbahnrecht I S. 62; anders Laband Staatsrecht III S. 104, 106.

und an seine Stelle der Staatsbetrieb gesetzt werde. Bei aller Anerkennung der Verdienste der Aktienbahnen läßt sich nicht verkennen, daß sie ihrem Wesen nach in erster Linie den privaten Zwecken der Unternehmer dienen. Die Privatgesellschaft will naturgemäß den Aktionären möglichst hohe Dividenden und dem Vorstande und Aufsichtsrate möglichst hohe Tantiemen verschaffen. Nur zu leicht gerät sie daher in Versuchung, solange wie möglich mit vorhandenen, unzureichenden und selbst veralteten Betriebsmitteln auszukommen; aus sich selbst schreitet sie nicht zu Tarifermäßigungen und den Gefahren der Konkurrenz weiß sie durch Bildung von Trusts und Kartellen zu begegnen. Vor allem aber wird die Aktiengesellschaft nur solche Bahnen unternehmen, welche eine sichere und beständige Rentabilität versprechen; schwach bevölkerte oder arme oder technische Schwierigkeiten bietende Landstriche wird sie nicht erschließen. Wie ganz anders die Staatsbahn! Wenn sich auch hier fiskalische Interessen selbstverständlich bemerkbar machen, so ist doch die Staatseisenbahnverwaltung, da der Staat nur an sich selbst, nicht an die industriellen Eisenbahnunternehmungen stark belastende Anforderungen finanzieller Natur stellen darf, allein befähigt, unter Vermeidung der eben gerügten Mängel der Privatbahnunternehmungen ihr Augenmerk auf die Bedürfnisse und Ansprüche des Verkehrs zu richten.

Die deutschen Eisenbahnen sollen zweitens „wie ein einheitliches Netz“ verwaltet werden. Die Konsequenz dieser Vorschrift ist, daß es Aufgabe des Reiches ist, folgenden Zustand herzustellen: Das Publikum soll nicht länger empfinden, daß es sich auf verschiedenen Bahnen bewegt; es sind, wie Artikel 44 RV näher ausführt, „die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinander greifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entspechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge einzuführen, auch direkte Expeditionen im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Überganges der Transportmittel von einer Bahn auf die andere, gegen die übliche Vergütung einzurichten“; das gesamte Tarifwesen muß so vereinheitlicht werden, als wenn es im ganzen Reiche nur eine einzige Bahnunternehmung gäbe, wie man sich ja auch im Postverkehr nicht mehr bewußt ist, daß die Sendungen die verschiedensten Bundesstaaten durchlaufen. Dies alles ist aber nur dann ausführbar, wenn das Reich selbst die Verwaltung, wenn auch nur die obere und zentrale Verwaltung, der Eisenbahnen in die Hand nimmt. In beißenden Worten führte Perrot auf dem 6. Mecklenburgischen Handelstage 1873 aus: „Ein einheitliches Netz von Eisen-

bahnen wird, nach den Begriffen gewöhnlicher Verwaltungskunst und des einfachen Menschenverstandes, von einer einheitlichen Verwaltung ähnlich wie die deutsche Post durch das General-Post-Amt verwaltet. Wie man aber die deutschen Eisenbahnen als ein „einheitliches Netz" verwalten lassen könne, wenn man einige 50—60 völlig getrennte, völlig souveräne, mit dem liberum veto ausgestattete Partikular-Verwaltungen nebeneinander bestehen und eine jede für sich selbständig nach eigenem Willen und eigenen Prinzipien fortverwalten läßt, das geht über mein Verständnis praktischer Verwaltungswissenschaft weit hinaus"[1]).

Fasse ich das Gesagte zusammen, so ergibt sich mit unabweisbarer Notwendigkeit: Der Artikel 42 RV fordert für die deutschen Eisenbahnen Staatsbetrieb und Reichsverwaltung; er stellt also für die Eisenbahnen dasselbe Prinzip auf wie der Artikel 48 RV für das Post- und Telegraphenwesen: Sie sollen für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden[2]).

Die Entwickelung des Eisenbahnwesens im Reiche gibt der hier vertretenen Auslegung des Artikels 42 Recht. Nachdem ursprünglich zwei Dezernate für die Bahnen im Reichskanzleramte errichtet worden waren, wurde durch Gesetz vom 27. Juni 1873 ein Reichs-Eisenbahn-Amt für die Ausübung der Aufsichtsrechte des Reiches gegründet. Da indessen die Einheitlichkeit des Netzes sich durch bloße Aufsicht nach Bismarcks Meinung nicht erzielen ließ, plante er ein Reichs-Eisenbahngesetz; der heftige Widerstand der Mittelstaaten gegen dasselbe führte aber den großen Schöpfer der Reichsverfassung zu der Ansicht, daß es nur einen einzigen Weg gäbe, dem Prinzip der „Einheitlichkeit des Netzes" gerecht zu werden. Er legte dem Preußischen Landtage einen Gesetzentwurf vor, in welchem die Regierung ermächtigt wurde, die Eigentums- und sonstige Rechte an Eisenbahnen gegen billige Entschädigung an das Deutsche Reich zu übertragen. Zur Begründung des Entwurfes legte der Kanzler im Abgeordnetenhause am 26. April 1876 die Notwendigkeit der Verstaatlichung der Privatbahnen auseinander und bekämpfte den ihm entgegengesetzten Widerstand mit den Worten: „Angesichts der Verpflichtung, die wir dem Reiche gegenüber haben, halte ich es für eine Pflicht, zuerst die Macht des Reiches und nicht die eines Großpreußentums zu erstreben, den stärksten Staat im Reich, soweit wir es hindern können, auch auf wirtschaftlichem Gebiet nicht noch mehr

---

[1]) Die Eisenbahnfrage S. 114.

[2]) Eine vorzügliche Begründung der wirtschaftlichen Vorteile des Reichseisenbahnsystems siehe GM Die Erwerbung usw.

Übergewicht gewinnen zu lassen, sondern die Elemente dazu dem Reich anzubieten. Die Reichsverfassung kann meines Erachtens nur auf diesem Wege zu einer Wahrheit werden" [1]).

Daß die Auffassung der Eisenbahnen als staatlicher, vom Reiche verwalteter Verkehrsanstalten richtig ist, wird auch bestätigt durch die Verhandlungen, welche 1867 unter der Ägide des damaligen bayerischen Ministers des Äußeren Hohenlohe zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Südstaaten gepflogen wurden. Die Verhandlungen bezweckten die Gründung eines Eisenbahnvereines in Analogie zu dem Zollvereine in seiner Verfassung vom 8. Juli 1867. In dem Hohenlohe'schen „Entwurf" [2]) waren als Kontrahenten der Norddeutsche Bund und die vier Südstaaten vorgesehen. Organe des Vereines sollten der Eisenbahnrat — dem Zollbundesrate entsprechend — und das Zollparlament sein. Der Entwurf bestimmte in Artikel I § 1, daß alle staatlichen Bahnlinien der vertragenden Staaten für die Zukunft ein gemeinsames Eisenbahngebiet bilden sollten; weiter in § 2, daß die zu einer gedeihlichen Entwickelung des durchgehenden Verkehrs notwendigen Privatbahnen in das Eigentum oder in die Pacht der Vertragsstaaten übernommen werden sollten. Der Entwurf proklamierte also in diesen beiden Bestimmungen genau dasselbe Prinzip, das im Artikel 42 der Verfassung des Norddeutschen Bundes ausgesprochen war, nämlich das Staatsbahnsystem im Interesse des durchgehenden Verkehrs, die Bahnen als gemeinsame Verkehrsanstalten. Konsequent weist der Entwurf in Artikel VI dem Eisenbahnrat außer der Oberaufsicht auch die Leitung sämtlicher Eisenbahnangelegenheiten zu. Der Entwurf ist nun allerdings nie Vertrag geworden; die Versuche scheiterten beim Rücktritte Hohenlohes. Indessen lehrreich für das Verständnis der eisenbahnrechtlichen Bestimmungen der Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches ist er unter allen Umständen; denn die Konsequenzen, welche der Entwurf aus dem Erfordernis des „gemeinsamen Eisenbahngebiets" zieht, können keine weitgehenderen sein, als die, welche sich aus der Proklamierung der (nord-)deutschen Eisenbahnen als eines „einheitlichen Netzes" ergeben. Dazu spricht Artikel I § 1 des Entwurfes, wie schon bemerkt, von den im Eigentume der vertragenden Staaten stehenden und von ihnen betriebenen Eisenbahnen. Da als einer der vertragenden Staaten der Norddeutsche Bund genannt

---

[1]) v. Bismarck, Reden und Aussprüche zur Deutschen Reichsverfassung S. 103.

[2]) Abgedruckt in Hirth's Annalen 1890, S. 286.

wird, so ist klar, daß die Staatsmänner des Norddeutschen Bundes, welche die Verfassung geschaffen und damals als berufenste Interpreten derselben mit den Südstaaten verhandelten, die Übernahme der Bahnen durch den Bund nicht nur für rechtlich begründet, sondern auch für nahe bevorstehend hielten.

Überleitung.

Fragestellung.

Die Versuche Bismarcks, die Prinzipien der Artikel 4 Ziffer 8 und 42 Satz 1 RV zur Durchführung zu bringen, sind gescheitert[1]); immerhin hat das Reich im Eisenbahnwesen eine zum Teil recht umfangreiche Tätigkeit aufgenommen. Schon in der Reichsverfassung selbst, in den Artikeln 41, 42 Satz 2 bis 47, wird eine Reihe von Bestimmungen getroffen, einige sind auch durch Spezialgesetz geregelt; von weittragender Bedeutung sind vor allem die vom Bundesrate erlassenen Verordnungen[2]), von denen im folgenden die Rede sein wird.

Dieselben lassen sich nach den einleitenden Verkündungsvermerken in zwei Arten einteilen: Verordnungen, welche der Bundesrat „auf Grund" von Bestimmungen des VII. Abschnittes der Reichsverfassung beschlossen hat, und solche, deren Erlaß der Bundesrat auf eine in einfachen Gesetzen erteilte Ermächtigung stützt. Entsprechend dieser Unterscheidung hat auch die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Eisenbahnverordnungen in zwei getrennten Teilen zu erfolgen. Bezüglich der auf Grund von Verfassungsartikeln erlassenen Verordnungen ist zu berücksichtigen, daß die Verfassung die Eisenbahnen zwar für Reichsverkehrsanstalten erklärt und dem Reiche ein Gesetzgebungsrecht im Eisenbahnwesen verliehen hat, daß aber andererseits bis zur gesetzlichen Durchführung jenes Grundsatzes die Zuständigkeit der Einzelstaaten bestehen bleibt. Ist daher überhaupt zur Ausführung der fraglichen Verfassungsartikel anstatt der Reichsgesetzgebung der Weg der Verordnung zulässig? Steht, falls dieses zu bejahen sein sollte, dem Reiche und nicht den Einzelstaaten das Eisenbahnverordnungsrecht zu? Nur wenn ein Verordnungsrecht des Reiches festgestellt werden sollte, ist

---

[1]) Ein Ersatz wurde in der folgerichtig durchgeführten Verstaatlichung der Bahnen gefunden.

[2]) Ausgearbeitet im Reichseisenbahnamte.

weiter zu untersuchen, ob gerade der Bundesrat aus eigenem Rechte oder kraft allgemeiner oder besonderer Ermächtigung das zum Erlasse der Verordnungen kompetente Organ ist, ob ferner nicht aus der Form des Erlasses der Eisenbahnverordnungen ein Einwand gegen ihre Rechtsgültigkeit erhoben werden könnte.

Kürzer dürfte sich der zweite Teil der Untersuchung gestalten, da hier nur zu prüfen ist, ob durch einfaches Gesetz überhaupt ein Verordnungsrecht delegiert werden kann, und ob der Bundesrat sich mit seinen Beschlüssen im Rahmen der ihm etwa erteilten Ermächtigungen gehalten hat.

II. Teil.

Systematische Untersuchung.

A. Die Gültigkeit der auf Grund der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen.

§ 4.

1. Die Zulässigkeit des Verordnungsweges.

Artikel 4 Ziffer 8 RV unterstellt der Gesetzgebung des Reiches das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs. Zweifellos könnten daher die von den Artikeln 42 Satz 2, 43, 45 und 47 RV geforderten Normen, Betriebseinrichtungen, Bahnpolizei-, Betriebs- und Militärtransportreglements als Reichsgesetze erlassen werden. Die langsam arbeitende Gesetzgebung wäre jedoch bei den häufig wechselnden und schnell fortschreitenden Anforderungen und Bedürfnissen des Verkehres und der Technik zur Anordnung der genannten Bestimmungen nicht empfehlenswert[1]). Tatsächlich sind auch, wie oben in den §§ 1, 2 gezeigt

[1]) Wie häufig die in Betracht kommenden Verordnungen abgeändert und vervollkommnet werden mußten, ergibt folgende Übersicht:

I. Auf Grund von Artikel 42, 43 RV erließ der Bundesrat:

1. Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen im Norddeutschen Bunde vom 3. Juni 1870 (BGB 1870 S. 461); unter Aufhebung desselben Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 4. Januar 1875 (RCB 1875 S. 57), mehrfach abgeändert, neu redigiert am 30. November 1885 (RGB 1885 S. 289); an dessen Stelle Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (RGB 1892 S. 691), mehrfach abgeändert.

2. Bahnordnung für Deutsche Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung vom 12. Juni 1878 (RCB S. 341); aufgehoben durch Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (RGB 1892 S. 764), mehrfach abgeändert.

3. Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der Eisenbahnen Deutschlands vom 12. Juni 1870 (RCB 1878 S. 332); neu redigiert am 30. November 1885 (RCB 1885 S. 570); aufgehoben durch die Normen für den Bau und Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (RGB 1892 S. 747); mehrfach abgeändert.

An die Stelle der zu 1, 2 und 3 genannten Verordnungen trat die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 4. November 1904 (RGB 1904 S. 387).

wurde, die Normen, Reglements u. s. w. teils als Verordnungen erlassen, teils von den Eisenbahnverwaltungen autonomisch vereinbart worden.

Bei der folgenden Untersuchung, auf welche Weise die von der Reichsverfassung in den Artikeln 42, 43, 45, 47 geforderten Bestimmungen zustande kommen sollen, ist davon auszugehen, daß Artikel 42 Satz 1 die Eisenbahnen für Reichsverkehrsanstalten erklärt. Die Durchführung dieses Prinzipes muß durch ein Gesetz erfolgen, welches naturgemäß zeitraubende Untersuchungen, Berechnungen, Entwürfe und Verhandlungen erfordert. Um nun aber noch vor dem Erlasse eines allgemeinen Eisenbahngesetzes die notwendigste Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen herzustellen, regelt die Reichsverfassung im VII. Abschnitte wenigstens die wichtigsten Punkte[1]). Einige Artikel, nämlich Artikel 41,

---

4. Signalordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 4. Januar 1875 (RCB 1875 S. 73), mehrfach abgeändert; neu redigiert am 30. November 1885 (RCB 1885 S. 561) und 5. Juli 1892 (RGB S. 733); mehrfach abgeändert.

5. Bestimmungen über die Befähigung von Bahnpolizeibeamten und Lokomotivführern vom 12. Juni 1878 (RCB 1878 S. 364); aufgehoben durch Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahnbetriebsbeamten vom 5. Juli 1892 (RGB 1892 S. 723), mehrfach abgeändert; aufgehoben durch Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahnbetriebs- und Polizeibeamten vom 8. März 1906 (RGB 1906 S. 391).

II. Auf Grund des Artikels 45 RV wurden erlassen:

Betriebsreglement für die Eisenbahnen im Norddeutschen Bunde vom 10. Juni 1870 (BGB 1870 S. 419), und mehrere Nachträge; aufgehoben durch Betriebsreglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 11. Mai 1874 (RGB 1874 S. 84), sowie zahlreiche Abänderungen und Nachträge; aufgehoben durch die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. November 1892 (RGL 1892 S. 923), häufig abgeändert; neu redigiert am 26. Oktober 1899 (RGB 1899 S. 557) und 23. Dezember 1908 (RGB 1909 S. 93).

III. Auf Grund des Art. 47 RV wurden erlassen: Reglement für die Beförderung von Truppen und Armeebedürfnissen vom 3. Juli 1868, neu redigiert am 16. Juli 1870 (abgedruckt Berlin 1870). Aufgehoben durch die Reichsgesetze vom 13. Juni 1873 (RGB 1873 S. 129) und 13. Februar 1875 (RGB 1875 S. 52).

[1]) Ebenso Endemann Recht der Eisenbahnen S. 40. Ähnlich sagen die Motive zum Entwurfe eines Reichseisenbahngesetzes S. 40, daß „in vorläufiger Ausführung des Artikels 4 Ziffer 8 der Reichsverfassung in den Artikeln 41 bis 47 derselben für das materielle Eisenbahnrecht und das Aufsichtsrecht nur einzelne Bestimmungen getroffen sind, welche der Spezialisierung, Erläuterung und Ergänzung bedürfen." Zehn Jahre preußisch-deutscher Eisenbahnpolitik S. 26 redet von dem „Provisorium" der Verfassung, welches später durch ein „Definitivum" ersetzt werden solle.

44, 46 RV, sind ohne jede weitere Ergänzung wirksame Vorschriften für die Eisenbahnverwaltungen. Die anderen Bestimmungen dagegen, Artikel 42 Satz 2, 43, 45, 47 RV, bedürfen zu ihrer Ausführung noch besonderer Vorschriften, welche in „tunlichster Beschleunigung" erlassen werden sollen. Dies ist aus dem eben festgestellten Charakter des VII. Abschnittes zu folgern, wird außerdem für Artikel 43 und 45 Ziffer 1 ausdrücklich angeordnet. Für den zweiten Satz des Artikels 42 ergibt sich die Beschleunigung auch daraus, daß die den Bundesregierungen durch ihn auferlegte Verpflichtung, im Interesse des allgemeinen Verkehrs und der Einheitlichkeit des Netzes die Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen, im wesentlichen (vgl. § 5 dieser Untersuchung) als Verpflichtung der Eisenbahnverwaltungen in Artikel 43, der ja tunlichste Beschleunigung verlangt, wiederholt wird.

Für diese alsbaldige Regelung will die Verfassung den der Natur der Bestimmungen entsprechenden Verordnungsweg zulassen[1]). Beweisend hierfür ist Artikel 46 Absatz II und III RV. Hiernach werden für Bayern das Prinzip der Eisenbahnen als Reichsverkehrsanstalten und folgerichtig auch die seine Durchführung vorbereitenden Artikel 42 Satz 2 bis 46 Absatz I für unanwendbar erklärt; dem Reiche soll jedoch das Recht zustehen, auch für Bayern gültige einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen im Wege der Gesetzgebung festzustellen. Gerade diese ausnahmsweise Anordnung des legislativen Weges zeigt nach dem Grundsatze „exceptio firmat regulam", daß in den übrigen Fällen der Artikel 42 Satz 2 bis 46 Absatz I, soweit sich aus denselben nicht etwa das Gegenteil ergeben sollte[2]), der Verordnungsweg zulässig ist. Auch Artikel 47 RV enthält die Erteilung eines Verordnungsrechtes, da er Verwaltungsorgane, die Behörden des Reiches, ermächtigt, den unweigerlichen Gehorsam der Bahnverwaltungen durch Anforderungen in Anspruch zu nehmen, welche als Spezialverfügungen oder generell als Verordnungen erlassen werden können.

Die Zulässigkeit des Verordnungsweges findet ihre Bestätigung auch in den Ausdrücken der Verfassung: „Normen", „Betriebseinrichtungen", „Reglements". Die Betriebseinrichtungen kann man definieren als „technische Veranstaltungen, welche ohne Inanspruch-

---

[1]) Ebenso der Abgeordnete Miquel vgl. Stenographische Berichte des Reichstages 1870 Band II S. 784.

[2]) Was bezüglich des Artikels 45 Ziffer 2 der Fall ist.

nahme von Befehlsgewalten gegen die Untertanen durch dienstliche Verrichtungen oder privatrechtliche Geschäfte bewerkstelligt, an sich nur einen Tatbestand, aber kein Rechtsverhältnis darstellen", eine Definition, welche Hänel[1]) für die „Einrichtungen" des Artikels 7 Ziffer 2 RV gibt, deren generelle Anordnung im Wege des einfachen Bundesratsbeschlusses zu erfolgen hat. Was ferner den Ausdruck „Reglement" betrifft, so stammt derselbe aus dem französischen Staats- und Verwaltungsrechte und bezeichnet dort Erlasse der Verwaltung teils genereller Natur, règlements d'administration publique, teils für den Einzelfall, décrets règlementaires; zu einer genaueren Umgrenzung des Begriffes hat es das französische Recht jedoch nicht gebracht. In Deutschland wurde der Ausdruck frühzeitig aufgenommen; hier begriff man darunter allgemeine Anordnungen staatlicher oder kommunaler Behörden über die Einrichtung und Benutzung öffentlicher Anstalten[2]), z. B. die Bahnpolizeireglements Bald eigneten sich auch die Verwaltungen derartiger Anstalten, insbesondere auch die Eisenbahnverwaltungen — private wie staatliche — den Ausdruck an und nannten so ihre Transportbedingungen; hierhin gehören auch die in § 2 oben genannten Vereinsreglements. Dagegen fallen die von der vollziehenden Gewalt erlassenen betriebsreglementarischen Vorschriften, in denen sie Teile des Transportrechts regelt, unter die Definition allgemeiner staatlicher Anordnungen über die Benutzung öffentlicher Anstalten. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Begriffe Reglement und Verordnung keineswegs identisch sind, vielmehr einander kreuzen: Wenn das Reglement eine vom Staate gesetzte Vorschrift enthält und von der zuständigen Verwaltungsbehörde erlassen wird, ist es eine Verordnung. So ergingen als Verordnungen in Preußen die Post- und Telegraphen-Reglements, die außer rein posttechnischen Angelegenheiten die Gebühren und etwaige Schadensersatzansprüche regelten[3]), ferner die Eisenbahnreglements, welche polizeiliche Vorschriften und Strafandrohungen, technische sowie transportrechtliche Bestimmungen enthielten. In diesem Sinne von Verordnungen über die Einrichtung und Benutzung öffentlicher Anstalten ist der Begriff der Reglements in die Norddeutsche und in die Reichs-Verfassung übernommen worden. Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß der VII. Abschnitt der Ver-

---

[1]) Reichsstaatsrecht S. 286.

[2]) Vgl. Bornhak Reglement S. 339 f.

[3]) Z. B. Telegraphenreglements vom 15. März und 22. Dezember 1858 (VMBl 1858 S. 49, 1859 S. 16).

fassung im preußischen Handelsministerium ausgearbeitet wurde, von welchem die genannten preußischen Eisenbahnreglements erlassen worden sind. Beweisend hierfür und überhaupt für die Zulässigkeit des Verordnungsweges ist vor allem auch ein anderer Umstand: In den „besonderen" Abschnitten der Verfassung, welche dem Reiche ein Verordnungsrecht übertragen, also in Angelegenheiten der Post und Telegraphie (Artikel 48 Absatz 2 Norddeutsche und RV), der Verwaltung des Heeres (Art. 61 RV) und der Marine (Art. 53 Norddeutsche und RV und des Zoll- und Steuerwesens (Art. 40 RV), die gemäß Artikel 4 RV sämtlich der Reichsgesetzgebung unterliegen, wird die Grenze zwischen dem Wege der Gesetzgebung und der Verordnung nicht etwa nach inneren materiellen Gesichtspunkten, sondern historisch in der Weise gezogen, daß auf die Grundsätze verwiesen wird, welche in der preußischen Verwaltung bezw. nach den Zollvereinigungsverträgen maßgebend gewesen waren; hieraus ergibt sich der Schluß, daß auch die Normen, Betriebseinrichtungen, Bahnpolizei-, Betriebs- und Militärtransportreglements, für deren Anordnung nach ständiger preußisch-deutscher Praxis der Verordnungsweg zuständig war, auch nach dem Rechte der Reichsverfassung im Verordnungswege erlassen werden sollen. Ferner darf aber auch aus der Tatsache, daß die Reichsverfassung bestimmte in der preußisch-deutschen Verwaltungspraxis übliche Begriffe wie „Bahnpolizeireglements", „Betriebsreglements", „Normen über Anlage und Ausrüstung der Eisenbahnen" ohne einen erläuternden oder einschränkenden Zusatz übernimmt, folgender Schluß gezogen werden: Auch den Inhalt der Verordnungen, speziell der Reglements, soll das zuständige Organ aus den bewährten historisch entstandenen preußischen Verordnungen übernehmen, wie diese gemäß den stets wechselnden und fortschreitenden Erfordernissen der Einheitlichkeit des Netzes im Interesse des allgemeinen Verkehrs, eines die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustandes und des Verkehrsbedürfnisses (Artikel 43 Satz 2 RV) zeitgemäß weiterzuentwickeln sind. Waren nun nach ständiger Übung in den Bahnpolizeireglements Strafandrohungen enthalten, so dürfen auch in den auf Grund der Reichsverfassung zu erlassenden Bahnpolizeireglements trotz der Bestimmung des Artikels 4 Ziffer 13 RV polizeiliche Strafandrohungen im Verordnungswege aufgestellt werden. Hierdurch wird die gegenteilige Ansicht Labands [1]) widerlegt, der die Androhung von Bahnpolizeistrafen im Verord-

[1]) Staatsrecht Band III S. 112. Vgl. auch Arndt, Verordnungsrecht S. 102 ff. Die Rechtsprechung hat an der Zulässigkeit der Strafandrohungen nie

nungswege für unzulässig erklärt. Aus der Geschichte des preußisch-deutschen Eisenbahnrechts sucht Hänel[1]) eine Einwendung gegen die Zulässigkeit des Verordnungsweges bezüglich der Betriebsreglements herzuleiten; seine irrige Ansicht soll indessen der Übersichtlichkeit wegen in dem nächsten Paragraphen besprochen werden[2]).

Die soeben entwickelten Grundsätze finden allerdings keine Anwendung bei der Vorschrift des Artikels 45 Ziffer 2 RV, das Reich werde „dahin wirken, daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt .... und tunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde". Dieser Wortlaut verbietet die Auffassung, es könnten die Tarife den Eisenbahnverwaltungen durch Verordnungen bindend vorgeschrieben werden. Einer solchen Annahme widerspricht aber auch die Tatsache, daß vor Gründung des Norddeutschen Bundes die Einzelstaaten eine Tarifierungsbefugnis den Privatbahnen gegenüber für sich nicht in Anspruch genommen haben[3]). Wohl hatten sie durch Gesetz oder bei der Konzessionierung die Tarife oder wenigstens ihre Maximalhöhe festgesetzt, auch wohl die Abänderung der Tarife von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht und größtenteils eine fortdauernde Beaufsichtigung des gesamten Tarifwesens ausgeübt, aber der Verordnungsweg war für die Herbeiführung einer Änderung oder Herabsetzung der Tarife nie zuständig gewesen; selbst bei den Staatsbahnen wurden die Tarife entweder im Etatsgesetze oder, wie in Preußen, durch die Direktionen mit Genehmigung der Ministerien und nur ausnahmsweise durch ministerielle Verordnung festgesetzt. Es ist demnach das Reich nach Artikel 4 Ziffer 8 RV entschieden befugt, durch Gesetz nicht nur eine „möglichste Gleichmäßigkeit", sondern sogar eine vollständige Gleichheit der Tarife herbeizuführen; seine Tätigkeit nach Artikel 45 Ziffer 2 beschränkt sich aber darauf, eine genaue Berichterstattung und „Nachweisungen" über das gesamte Tarifwesen zu verlangen und im Falle von Verstößen gegen die Tarife durch Verfügungen und Zwangsmaßregeln einzugreifen; im übrigen kann es die Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife und die Einführung des Einpfennig-Tarifs nur herbeiführen durch Verhandlungen mit den Eisenbahnverwaltungen, durch Konferenzen und Vorschläge.

---

gezweifelt. Treffend EROHG Band XXI S. 60 ff., ERGStr Band X S. 326 f. XV S. 267, ERG Band LIII S. 394 f.

[1]) Staatsrecht S. 655.

[2]) Siehe unten S. 29 f.

[3]) Vgl. zum Folgenden: Ulrich, Eisenbahntarifwesen S. 173—204, Cauer, Betrieb und Verkehr der Preußischen Staatsbahnen II. Teil S. 530—534.

§ 5.

2. Das Verordnungsrecht des Reiches.

Nachdem im vorigen Paragraphen festgestellt wurde, daß zum Erlasse der in den Artikeln 42 Satz 2, 43, 45 Ziffer 1 und 47 RV geforderten Vorschriften der Verordnungsweg zulässig ist, erhebt sich die Frage: Wer ist zu diesem Erlasse kompetent, das Reich oder die Einzelstaaten? Wenn es da heißt: „Die Bundesregierungen verpflichten sich", es „sollen eingeführt werden", „das Reich wird dahin wirken", so scheint diese Ausdrucksweise dafür zu sprechen, daß die Verordnungen von den Einzelstaaten erlassen werden sollen. Nun ist es ja zweifellos, daß diese auf dem Wege gegenseitiger Vereinbarung die gleichen Anordnungen treffen könnten, um die auferlegte Verpflichtung zu erfüllen. Dies ist aber nicht die Absicht der Verfassung. Ihr Grundsatz, daß die Eisenbahnen als einheitliche Reichsverkehrsanstalten einzurichten seien, soll vom Reiche nach Artikel 4 Ziffer 8 RV im Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden; ist nun der geschichtlichen Entwickelung entsprechend aus Zweckmäßigkeitsgründen zum Erlasse der Normen, Einrichtungen und Reglements, welche jener Gesetzgebung vorgreifend wenigstens die notwendigste Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen herbeiführen sollen, der Verordnungsweg zugelassen worden, so ergibt sich der Schluß, daß der Erlaß dieser Verordnungen ebenfalls dem Reiche, nicht etwa den Einzelstaaten übertragen werden sollte. Auch für die vom VII. Abschnitte der Reichsverfassung geforderten Verordnungen gilt der Satz, welchen Hänel[1]) für die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungen aufstellt: „Überall da, wo dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht, ist die Zulässigkeit des Weges der Verordnung — insbesondere auch der unmittelbaren Rechtsverordnung — nicht eine Frage der Kompetenz zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten, sondern nur eine Frage des konstitutionellen Rechts unter den Hauptorganen des Reiches." Dieser Grundsatz würde allerdings eine Durchbrechung erleiden, wenn den Einzelstaaten das Verordnungsrecht durch die Verfassungsartikel übertragen würde; eine solche Delegation kann aber in diesen nicht gefunden werden. Eine die Geschichte des Eisenbahnwesens berücksichtigende Interpretation der einzelnen Artikel wird bestätigen, daß durch sie das Reich und nicht die Einzelstaaten zum Verordnungserlasse ermächtigt werden.

---

[1]) Staatsrecht S. 297.

Artikel 42 RV, der ja die Eisenbahnen für Reichsverkehrsanstalten erklärt, legt den Bundesregierungen die Pflicht auf, „zu diesem Behufe die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen." Dieselben Gründe, welche uns oben in § 3 der Abhandlung das Reich als den Bundesregierungen gegenüber berechtigt erkennen ließen, führen auch hier — allein schon wegen der Einheit der Satzkonstruktion und der Worte „zu diesem Behufe" — zur notwendigen Konsequenz, daß zur Normierung das Reich kompetent ist. Dieser Schluß wird auch bestätigt durch Artikel 43 Satz 2 RV. Wie die ganze Terminologie des VII. Abschnittes der Reichsverfassung ist auch der Ausdruck „dafür Sorge tragen" aus der preußischen Verwaltungspraxis übernommen worden; er enthält die Ermächtigung zum Erlasse von Verordnungen [1]. Artikel 43 Satz 2 überträgt daher dem Reiche [2]) den Erlaß von Vorschriften, denen zufolge „die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten" müssen, „wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt." Mit anderen Worten:

---

[1]) Z. B. Verordnungen vom 22. Dezember 1844 (VMBl 1845 S. 50), 20. März 1848 (VMBl 1848 S. 134), 9. April 1851 (Bessel-Kühlwetter II S. 82), 17. Dezember 1854 (VMBl 1854 S. 265).

[2]) So auch treffend Laband Staatsrecht III S. 114. Unrichtig aber ist seine Ansicht, daß die „Normen" auf Grund des Artikels 43 Satz 2 RV erlassen worden seien; denn die „Normen" enthalten aus dem 4. Teile der „Technischen Vereinbarungen des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen" übernommene Vorschriften über die Konstruktion und Ausrüstung neu anzulegender oder in größerem Umfange umzubauender Bahnen (vgl. z. B. die Schlußbestimmung in § 39 der Normen vom 30. November 1885), während die auf Grund des Artikels 43 Satz 2 RV zu erlassenden Vorschriften die fortdauernde Unterhaltung und Ausrüstung bereits angelegter Bahnen betreffen; letztere Bestimmungen wurden nach ständiger deutscher Praxis in die Bahnpolizeireglements I. Teil „Zustand, Unterhaltung und Bewachung der Bahn," II. Teil „Zustand, Unterhaltung und Revision der Betriebsmittel" aufgenommen. Da aber die von den Normen betroffenen Bauwerke, Bahnkörper, Gefälle, Geleise, Rampen usw. zu den „Betriebseinrichtungen" gehören, so ist es richtig, wenn die Normen selbst sich auf die Artikel 42 und 43 (nämlich Satz 1) RV gründen. Laband a. a. O. faßt auch die Bedeutung der „Bahnordnung" falsch auf, indem er sie zu den auf Grund von Artikel 43 Satz 2 RV erlassenen Verordnungen zählt; sie ist nichts anderes als das Bahnpolizeireglement für die Nebenbahnen, dessen wichtigste Bestimmungen sich auf Artikel 43 Satz 1 RV gründen. In richtiger Würdigung der oben im Texte besprochenen Zusammengehörigkeit der Vorschriften hat der Bundesrat 1904 die „Normen" und die Bahnpolizeireglements zu der Eisenbahn-Bau- und Betriebs-Ordnung vereinigt.

Das Reich soll gemäß Artikel 43 Satz 2 technische Bestimmungen treffen, die zur Anwendung kommen, wenn die Bahnen dem Betriebe übergeben sind; die Anordnung der entsprechenden Normen über die Anlage den Einzelstaaten zu übertragen, wäre bei dem Ineinandergreifen und der großenteils vorhandenen Identität der Vorschriften widersinnig gewesen.

Des weiteren bestimmt Artikel 43 Satz 1 RV: „Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden.“ Aus diesem Wortlaute haben eine Berechtigung der Einzelstaaten zum Erlasse der Verordnungen sowohl Laband[1]) wie Hänel[2]) abgeleitet, dieser aus dem Plural „Reglements“ und dem Passivum „sollen eingeführt werden,“ Laband, indem er aus Artikel 42 RV durch das Wort „demgemäß“ als logisches Subjekt die Bundesregierungen entnimmt. Nun sind diese aber, wie bereits mehrfach betont, durch Artikel 42 RV nur verpflichtet worden; berechtigt ist allein das Reich. Es gilt „demgemäß“ dasselbe für den Artikel 43 Satz 1. Auch der Plural „Bahnpolizei-Reglements“ kann an diesem Ergebnisse nichts ändern. In § 2 oben wurde gezeigt, daß seit 1858 der Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen für die Bahnen mit durchgehendem Verkehre eine Anzahl sicherheitspolizeilicher Anordnungen einführte. Zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes war der Verein an den Vorarbeiten für eine entsprechende Regelung der Sekundärbahnen. Es wurde ferner auf andere Staaten hingewiesen, welche in den 60er Jahren die Verhältnisse der Nebenbahnen selbständig ordneten. Der Plural „Reglements“ hat daher auch in der Norddeutschen und in der Reichsverfassung nur die Bedeutung, daß ein Bahnpolizeireglement für die Haupteisenbahnen und ein anderes für die Nebeneisenbahnen erlassen werden solle, mit der Maßgabe, daß die Vorschriften jedes Reglements für die Einzelstaaten gleich seien und deshalb für keinen derselben Vergünstigungen oder Erschwerungen enthalten dürften. Im Sinne der Verfassung sind auch die beiden Arten von Bahnpolizeireglements erlassen worden. Am 3. Juni 1870 beschloß der Bundesrat ein Bahnpolizeireglement. Durch Reskript des Reichseisenbahnamtes vom 7. November 1873 wurde festgestellt, daß auf Sekundärbahnen nach wie vor die vom Vereine Deutscher Eisenbahnverwaltungen beschlossenen „Grundzüge für die Gestaltung sekundärer Bahnen“

---

[1]) Staatsrecht III S. 111.

[2]) Reichsstaatsrecht S. 656 vbd. 644.

Anwendung finden und nur subsidiär das Bahnpolizeireglement [1]). Ferner bestimmte § 74 des Bahnpolizeireglements vom 4. Januar 1875, daß dieses keine Anwendung finden solle auf diejenigen Eisenbahnen, „bei welchen vermöge ihrer untergeordneten Bedeutung von der zuständigen Landes-Behörde mit Zustimmung des Reichseisenbahnamts eine Abweichung für zulässig erklärt wird.“ Um nun aber auch für die Nebenbahnen die verfassungsgemäße Reichsgarantie der Gleichheit festzulegen, wurde 1878 im Anschlusse an den zitierten § 74 die Bahnordnung für Deutsche Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung erlassen, sodaß also seitdem zwei Bahnpolizeireglements bis zu ihrer 1904 erfolgten Vereinigung in der Bau- und Betriebs-Ordnung bestanden. Was endlich den Ausdruck „sollen eingeführt werden“ angeht, so ist darauf aufmerksam zu machen, daß „Einführung“ von Verordnungen nicht gleichbedeutend mit „Erlaß“ ist. Arndt [2]) unterscheidet mit Recht diese Begriffe; Laband [3]) glaubt dies als „Wortklauberei“ bezeichnen zu können, zumal da Arndt sich nicht einmal darüber auslasse, was „Einführen“ denn eigentlich bedeuten solle. Auch dieser Ausdruck ist aus der preußischen Verwaltungspraxis übernommen. Da werden in zahllosen Verordnungen, besonders der Ministerien, oder in Begleitschreiben Behörden angewiesen, die Vorschriften der Verordnungen „einzuführen“ oder, wie es auch heißt und was dasselbe bedeutet, „in Anwendung zu bringen.“ [4]) Daß die Reichsverfassung mit dem Worte „Einführen“ denselben Sinn verbindet, zeigt Artikel 46, welcher die Eisenbahnen verpflichtet, bei eintretenden Notständen usw. einen „vom Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesrats-Ausschusses festzustellenden, niedrigen Spezialtarif einzuführen“; hier wird deutlich zwischen dem Erlasse des Tarifes durch den Kaiser und der Anwendung durch die

---

[1]) Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1873 S. 1185. Die Feststellung, daß das Bahnpolizeireglement subsidiär auf die Nebenbahnen Anwendung finden solle, war unrichtig, da der Bundesrat dem Reglement diesen weiten Anwendungskreis nicht verliehen hatte. Durch den zitierten § 74 ist die Frage praktisch bedeutungslos geworden.

[2]) Staatsrecht S. 311.

[3]) Staatsrecht III S. 113.

[4]) Z. B. Cirkular-Verfügung vom 27. Januar 1858 (VMBl 1858 S. 26), Bekanntmachung die Einführung eines neuen Telegraphen-Reglements betr. vom 15. März 1858 (VMBl 1858 S. 47), Cirkular-Erlaß vom 8. Juli 1859 (VMBl 1859 S. 153). Besonders charakteristisch: „Betriebs-Reglement für die Staatseisenbahnen und die unter der Verwaltung des Staates stehenden Eisenbahnen“ vom 18. Juli 1853 (VMBl 1853 S. 207), welches einen III. Teil „Einführung des Betriebs-Reglements“ enthält.

Bahnverwaltungen unterschieden. Endlich zieht Hänel[1]) aus der in den Artikeln 42 und 43 Satz 1 RR erfolgten Verpflichtung der Bundesregierungen dem Reiche gegenüber den Schluß, daß die Eisenbahnverwaltungen nicht dem Reiche, sondern nur den Einzelstaaten gegenüber verpflichtet sind und deshalb diesen der formelle Erlaß der Normen und Bahnpolizeireglements zustehe; diese Annahme ist aber irrig, wie sich aus den schon besprochenen Tatsachen ergibt, daß Artikel 43 Satz 2 den Erlaß von Vorschriften fordert, welche die Eisenbahnverwaltungen binden und nach ständiger preußischer Praxis in die Bahnpolizeireglements aufgenommen wurden, und daß eine Scheidung dieser Bestimmungen von den übrigen wegen ihrer inneren Zusammengehörigkeit und großenteils vorhandenen Identität undurchführbar ist. Ein Bedenken gegen das Recht des Reiches zur Anordnung übereinstimmender Betriebseinrichtungen, insbesondere zum Erlasse gleicher Bahnpolizeireglements und der diese Reglements ergänzenden Signalordnung und Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahn-Betriebs- und Polizeibeamten kann dem Gesagten zufolge nicht als berechtigt anerkannt werden.

In ähnlicher Weise ist auch Artikel 45 Ziffer 1 RV zu interpretieren: „Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden.“ Diese Fassung entspricht auffallend der von Artikel 43 RV. Der Grund hierfür liegt in der Geschichte beider Artikel. Der Preußische Entwurf einer Norddeutschen Bundesverfassung vom 15. Dezember 1866 bestimmte in Artikel 42 und wörtlich hiermit übereinstimmend die Vorlage der verbündeten Regierungen an den verfassungsberatenden Reichstag in Artikel 40: „Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung gleiche Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizei- und Betriebsreglements für den Personen- und Güter-Transport eingeführt worden“. In der richtigen Erwägung, daß die Betriebsreglements nicht unter den Begriff der Betriebseinrichtungen[2]) fallen, schob

[1]) Staatsrecht S. 644 f.

[2]) Der „Betrieb“ begreift „die betriebssichere Unterhaltung der Bahnanlage und der Betriebsmittel und die sichere und ordnungsmäßige Durchführung der Züge“ (Ausführungs-Anweisung zum Kleinbahn-Gesetz zu § 22, EVBl 1898 S. 225, Fritsch die Eisenbahnen S. 405). Dagegen versteht man unter „Verkehr“ die Gesamtheit derjenigen Verrichtungen im Beförderungswesen, deren Zweck darauf gerichtet ist, „die Benutzung der Transportgelegenheit zur Beförderung von Personen, Gütern, Tieren usw. zu vermitteln“, Cauer I, S. 1, Fritsch a. a. O.

der Reichstag die Anordnung der Betriebsreglements als Ziffer 1 in den die Tarife behandelnden Artikel ein; der Reichstag beging hierbei allerdings den Fehler, den Begriff „Tarifwesen“ anstatt „Verkehr“ als den den „Betriebsreglements“ wie auch den „Tarifen“ gemeinsamen Oberbegriff hinzustellen. Gleichzeitig wurde gemäß dem Antrage Michaelis die Wendung „gleiche“ Betriebsreglements in „übereinstimmende“ abgeändert[1]). Was nun die Auslegung des Artikel 45 Ziffer 1 in seiner jetzigen Fassung angeht, so ist, da die Betriebsreglements nicht unter das Tarifwesen fallen, nicht weiter zu untersuchen, welche Bedeutung dem Kontrolerecht des Reiches zukommt[2]). Im übrigen ist zu betonen, daß dieselben Gründe, aus denen die Befugnis des Reiches zum Erlasse der anderen Verordnungen, speziell der Bahnpolizeireglements, folgt, auch hier zutreffen. Das gilt umsomehr, als hier nicht, wie in Artikel 43 Satz 1 der Inhaber des Verordnungsrechtes erst durch eine logische Denkoperation gefunden werden muß; Artikel 45 sagt vielmehr: Das Reich „wird dahin wirken“. Dieser Ausdruck besagt aber nichts anderes als: „Das Reich hat dafür Sorge zu tragen“ in Artikel 43 Satz 2, aus dem Laband selbst ein Verordnungsrecht des Reiches ableitet. Auch hier hat der Plural „Betriebsreglements“ nicht die Bedeutung, daß den Einzelstaaten der Erlaß übereinstimmender Reglements übertragen werden solle. Denn wie in § 2 der Grundlegung gezeigt wurde, hatte der Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen ein Reglement für den Personen- u. s. w. Verkehr und ein anderes für den Güterverkehr beschlossen; auch die Verfassungsentwürfe nannten diese beiden Arten von Betriebsreglements. Wenn nun auch diese Unterscheidung in den endgültigen Text der Verfassung nicht ausdrücklich aufgenommen ist, wenn ferner der Bundesrat die beiden Reglements zu einem einzigen verschmolz, so kann doch aus dem Plural keineswegs eine Delegation des Verordnungsrechtes an die 25 Bundesregierungen gefolgert werden. Diesen den Erlaß dauernd übereinstimmender Reglements zu übertragen und dem Reiche nur die Befugnis zu unverbindlichen Vorschlägen zu geben, dürfte auch als durchaus zweckwidrig nicht in der Absicht der Verfassung gelegen haben; denn auf diese Weise wäre wohl nie eine staatlich gesicherte Übereinstimmung erzielt worden. Das lehrt die Geschichte des deutschen Eisenbahnwesens unter der Herrschaft der Kleinstaaterei bis 1867: Hatten doch die Staaten des Deutschen Bundes

[1]) Stenogr. Berichte des verfassungsberatenden Reichstages S. 504 f.

[2]) Vgl. hierzu Fleck, Eisenbahntarife § 6 „Tarifkontrolle des Reiches“ in Stengels Wörterbuch Band I S. 344 f.

bei der Kodifikation des Handels-Gesetzbuches die günstige Gelegenheit zur einheitlichen Regelung des gesamten Eisenbahntransportrechtes vorübergehen lassen und es statt dessen den Eisenbahnverwaltungen überlassen, in autonomer oft egoistischer Weise die notwendige Übereinstimmung zu erzielen. Die Behauptung wird aber auch bewiesen durch die Verhandlungen zwischen Österreich-Ungarn und dem Reiche. In beiden Staaten hatte sich das Eisenbahnwesen in gleicher Weise entwickelt, beide besaßen als gemeinsame Rechtsgrundlage das Allgemeine Handels-Gesetzbuch und waren durch den Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen, dessen Betriebsreglements in beiden Staaten gleichmäßig galten, eng verbunden; trotz dieser äußerst günstigen Voraussetzungen und dem aufrichtigen Bestreben der Regierungen beider Staaten konnte eine Übereinstimmung der staatlichen Betriebsreglements nicht erzielt werden; in wichtigen Punkten sind bis heute bedeutsame Abweichungen bestehen geblieben[1]). Und da hätten die 25 Bundesregierungen, zu denen später noch die Landesverwaltung von Elsaß-Lothringen kam, welche zudem teilweise wegen ihrer Staatsbahnen an der Regelung fiskalische Interessen hatten, durch Vereinbarungen in ihren Staaten, in welchen die Verhältnisse nicht günstiger lagen als in Österreich-Ungarn, eine dauernde Übereinstimmung herstellen sollen!

Nun behauptet Hänel[2]), die Verfassung habe an dem vor der Gründung des Norddeutschen Bundes bestehenden Rechtszustande, wonach der Erlaß der Betriebsreglements jeder einzelnen Eisenbahnunternehmung in autonomischer Weise, allerdings mit staatlicher Genehmigung, zustand, nichts ändern wollen; es seien deshalb die Eisenbahnverwaltungen zum Erlasse übereinstimmender Betriebsreglements zuständig. Dagegen ist zunächst zu bemerken, wie inkonsequent Hänel ist, indem er bei wesentlich gleichem Wortlaute der in Frage stehenden Artikel aus Artikel 43 Satz 1 die Einzelstaaten für zuständig zur reglementarischen Festsetzung erklärt, aus Artikel 45 Ziffer 1 aber die Eisenbahnverwaltungen. Der Hinweis auf den Plural „Betriebsreglements“[3]) kann aus den oben entwickelten Gründen[4])

---

[1]) Daß eine vollständige Übereinstimmung erzielt würde, wurde in Interessentenkreisen auch nicht erwartet. Deshalb beantragte der Verein Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen 1873 bei beiden Regierungen, es möchten „tunlichst gleichlautende Reglements“ erlassen werden (Zeitung des Vereins 1873 S. 867). Diese bei dem Fehlen eines gemeinsamen Verordnungsorganes berechtigte Ausdrucksweise erinnert an Artikel 45 Ziffer 2 RV, welcher die Feststellung der Tarife den partikularen Eisenbahnverwaltungen überläßt.

[2]) Staatsrecht S. 655.

[3]) Staatsrecht S. 656.

[4]) S. 28 dieser Untersuchung.

eine Berechtigung der Unternehmungen zur Festsetzung der Reglements ebensowenig begründen wie die Zuständigkeit der Einzelstaaten. Hierzu kommt, daß Hänels Behauptung einfach falsch ist, da, wie in § 1 dieser Untersuchung gezeigt wurde, in Preußen das Handelsministerium beziehungsweise in seinem Auftrage die Eisenbahnkommissariate häufig betriebsreglementarische Vorschriften für die Privatbahnen erlassen haben und die Berechtigung der Regierungen zum Erlasse von Betriebsreglements für die Privatbahnen früher unbestritten war[1]). Vor allem aber hätte die ganze Bestimmung des Artikels 45 Ziffer 1 keinen Sinn, wenn man Hänels Auslegung für richtig hielte; denn durch die Tätigkeit des Vereins Deutscher Eisenbahn-Verwaltungen war bereits eine Übereinstimmung der Betriebsreglements erzielt und eine weitere Wirksamkeit des Reiches zwecks Erlaß übereinstimmender Betriebsreglements durch die Eisenbahnverwaltungen überflüssig gemacht worden. Nach der Rechtsregel: „In ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio caret"[2]) läßt Artikel 45 Ziffer 1 vielmehr nur folgende Auslegung zu: Die Aufgabe des Reiches ist, dafür zu sorgen, daß die häufig egoistische Autonomie der Verwaltungen gebrochen und gleichzeitig die einmal bestehende Einheit im Transportrechte, soweit sie sich bewährt hatte, durch das Belieben der Bahnen nicht wieder beseitigt werden könne. Der einzige Weg zu diesem Ziele ist aber der Erlaß von Reglements durch das Reich, welche die Eisenbahnen dauernd binden. Welche Bedeutung ist denn aber dem Amendement Michaelis zuzuschreiben? Ist hierdurch überhaupt eine Änderung der Rechtslage herbeigeführt worden? Diese Frage ist entschieden zu bejahen. Durch die Anordnung „gleicher" Betriebsreglements wären allerdings die Bahnen „zu unbedingt der Reglementierung des Bundes unterworfen worden"[3]). Nach dem jetzigen Wortlaute der Verfassung wird nicht gefordert, daß in jedem, auch noch so unbedeutendem Punkte auf allen Bahnen dieselben reglementarischen Festsetzungen zur Anwendung kommen; es genügt vielmehr, wenn das Reich alle ihm als hinlänglich bedeutsam erscheinenden Punkte regelt. Daneben soll es den Eisenbahnverwal-

[1]) Die im § 1 erwähnten Reglements und Regulativs sind auch unter zeitgemäßer Weiterbildung in die Reichsbetriebsreglements aufgenommen, z. B. in die jüngste Verkehrsordnung als § 26, VI. Abschnitt, Anlage C u. a.

[2]) l 19 Dig de legibus 1, 3.

[3]) Abgeordneter Michaelis im verfassungsberatenden Reichstage (Stenogr. Berichte S. 505). Aus diesen Worten geht unzweideutig hervor, daß die Bahnen der Reglementierung des Bundes unterworfen werden sollten, nur nicht „zu unbedingt."

tungen unbenommen bleiben, eigene reglementarische Festsetzungen nach erfolgter Genehmigung in allen nicht geregelten Angelegenheiten des Transportwesens zu treffen. Diese Berechtigung der Verwaltungen hat auch eine Anerkennung gefunden in den Betriebsreglements, welche sogar unter Umständen vom Reglement abweichende Bestimmungen zulassen. So lautet z. B. Absatz 3 der Eingangsbestimmungen der Verkehrsordnung von 1899: „Bestimmungen der Eisenbahnverwaltungen, welche die Verkehrsordnung ergänzen, sind mit Genehmigung der Landesaufsichtsbehörde zulässig. Abweichende Bestimmungen können für Nebenbahnen, wie auch dort, wo dies durch die Eigenart der Betriebsverhältnisse bedingt erscheint, von der Landesaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Reichs-Eisenbahn-Amtes bewilligt werden[1].“ Auch der andere Zweck des Amendements Michaelis, den Bundesregierungen die Möglichkeit zu geben, „Experimente zu machen, damit, wenn diese Reformen sich bewähren, die Reformen dann erweitert werden“[2]), ist in der Verkehrsordnung berücksichtigt worden in Absatz 2 der Eingangsbestimmungen[1]): „In Fällen eines dringenden Verkehrsbedürfnisses sowie zum Zwecke von Versuchen mit neuen Einrichtungen können Ergänzungen oder Änderungen einzelner Vorschriften dieser Ordnung vom Reichs-Eisenbahn-Amte im Einverständnisse mit den beteiligten Landesaufsichtsbehörden bis auf Weiteres verfügt werden. Derartige vorläufige Verfügungen sind im Reichs-Gesetzblatte zu veröffentlichen. Die endgültige Regelung durch den Bundesrat ist tunlichst bald herbeizuführen.“ Gerade diese der Verfassung höchst entsprechende Bestimmung erklären Reindl[3]) und Eger[4]) für ungültig, da die Verkehrsordnung — seit 1900 eine Rechtsverordnung, wie weiter unten noch erörtert wird — nur durch das speziell hierzu ermächtigte Organ, den Bundesrat, erlassen werden könne, sodaß eine Subdelegation an das Reichs-Eisenbahn-Amt unstatthaft sei. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine Subdelegation der Rechtsverordnungsbefugnis regelmäßig als unzulässig anzusehen ist; denn die in Frage stehende Bestimmung erscheint schon um deswillen als rechtsgültig, weil sie durch den Wortlaut der Verfassung vorgesehen ist und demnach keine Subdelegation enthält, sondern nur die zur Gestattung von Ausnahmen im Wege der Verfügung[5]) zuständige Behörde benennt.

---

[1]) Ähnlich auch die jüngste Verkehrsordnung in § 2.

[2]) Michaelis a. a. O.

[3]) Das Verordnungsrecht des Reichseisenbahn-Amtes.

[4]) Kommentar zur Verkehrsordnung S. 9.

[5]) Vgl. darüber im Schlußparagraphen dieser Untersuchung.

Die Richtigkeit der hier vertretenen Auslegung des Artikels 45 Ziffer 1 RV wird auch bestätigt durch einen Vergleich mit dem Staatsrechte der Schweiz. Dieselbe rezipierte in dem Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1872 wichtige Bestimmungen der Verfassung des Deutschen Reichs. Artikel 35 des Gesetzes bestimmt: „Dem Bunde steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu"; fünf Punkte sollen bei der Kontrolle besonders berücksichtigt werden. Vor allem beachtenswert ist Punkt 3: „Die Taxen sollen überall und für jedermann gleichmäßig berechnet werden. Die Eisenbahn-Verwaltungen dürfen niemandem einen Vorzug in irgend welcher Form einräumen, welchen sie nicht unter gleichen Umständen allen anderen gestatten." Diese Verpflichtung zum Transporte und zur Berechnung gleicher Transportpreise ist in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen; sie war bereits in den Vereinsreglements enthalten; die Reichsverfassung will aber diese freiwillig übernommene Verpflichtung als staatliche auferlegen, indem sie dem Reiche den Erlaß von Betriebsreglements überträgt, welche jene Verpflichtung aus den autonomischen und einzelstaatlichen Reglements übernehmen soll. Die Reichsbetriebsreglements treffen auch entsprechende Bestimmungen, z. B. die jüngste Verkehrsordnung in §§ 3, 6 Absatz 1 und 5. Weiter lautet Artikel 36 des Schweizerischen Bundesgesetzes: „Der Bundesrat wird dahin wirken, daß auf den schweizerischen Eisenbahnen möglichst übereinstimmende Verkehrs- bezw. Transportreglemente eingeführt werden, deren Genehmigung ihm zusteht. Sofern es sich in der Folge als wünschenswert herausstellen sollte, ist der Bundesrat berechtigt, nach Anhörung der Bahngesellschaften ein einheitliches Verkehrs- bezw. Transportreglement in der Weise aufzustellen, daß darin gewisse Hauptbestimmungen fixiert werden, welche jede schweizerische Eisenbahnverwaltung dem Publikum als Minimum gewähren muß." Das Bundesgesetz, welches nicht auf dem Grundsatze steht, daß die Eisenbahnen als Staatsverkehrsanstalten eingerichtet werden sollen, ändert in bewußter Weise den Artikel 45 Ziffer 1 RV um, indem es in den Text desselben die Worte „möglichst" und „deren Genehmigung ihm zusteht" einschiebt. Die Schweiz begnügt sich also damit, wenn die Eisenbahnverwaltungen selbst die unbedingt erforderliche Gleichmäßigkeit im Transportrechte herstellen. Trotzdem stellt das Gesetz in das Ermessen des Bundesrates, falls wünschenswert, in allen wichtigen Punkten einheitliche Bestimmungen im Verordnungswege zu erlassen, während

für die minder bedeutsamen Angelegenheiten den Bahnen das Recht verbleibt, nach Artikel 36 Satz 1 mit Genehmigung des Bundesrates eigene reglementarische Festsetzungen zu treffen; das Gesetz kehrt hiermit zu dem im ersten Satze des Artikels 36 verlassenen Standpunkte der Reichsverfassung zurück, wonach unbeschadet des Rechtes der Eisenbahnverwaltungen, mit Genehmigung der Eisenbahnaufsichtsbehörde geeignete Ergänzungsbestimmungen zu treffen, von dem zuständigen Organe des Gesamtstaates in allen Hauptvorschriften übereinstimmende Reglements erlassen werden sollen.

Welche Bedeutung den Verweisungen des neuen Handels-Gesetzbuches auf die Eisenbahnverkehrsordnung beizumessen ist, wird weiter unten noch zu besprechen sein.

Als letzter hier in Betracht kommender Artikel ist 47 zu nennen: „Den Anforderungen der Behörden des Reichs in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Verteidigung Deutschlands haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.“ Die Bedeutung dieser Vorschrift ist nicht zu verkennen. Die Gehorsamspflicht der Eisenbahnverwaltungen ist eine unbedingte; sie besteht im Kriege wie im Frieden. Die Anforderungen können im gegebenen Einzelfalle gestellt, können aber auch generell bekannt gemacht werden. Für diese allgemeinen Festsetzungen im Verordnungswege ist das Reich zuständig; denn nur die Behörden des Reiches, also auch das höchste Verwaltungsorgan des Reiches, sind nach Artikel 47 RV berechtigt, den Gehorsam der Eisenbahnen in Anspruch zu nehmen. Dem Gesagten zufolge kann es auch keinem Zweifel unterliegen, wer die gleichen Tarifsätze im Verordnungswege festzusetzen hat: das Reich. Auf Grund von Artikel 47 RV war das Reich daher zuständig, am 3. Juli 1868 das Reglement für die Beförderung von Truppen und Armeebedürfnissen und unter Aufhebung desselben ein neues vom 16. Juli 1870 zu erlassen. Die Gültigkeit dieser beiden Reglements ist auch nie bestritten worden [1]. Seitdem sind die Verpflichtungen der Bahnen im Reichsgesetz über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 [2]) und im Reichsgesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 [3]) festgestellt worden. Die auf Grund

[1]) Laband Deutsches Staatsrecht 1. Auflage Band III, S. 339, Endemann Recht der Eisenbahnen S. 476, Ulrich Eisenbahntarifwesen S. 205.

[2]) RGBl 1873 S. 129.

[3]) RGBl 1875 S. 52.

dieser Gesetze erlassenen Bundesratsverordnungen sind an einer anderen Stelle dieser Arbeit zu besprechen.

Fasse ich die Ergebnisse, zu welchen die Interpretation der Artikel 42 Satz 2, 43, 45 Ziffer 1 und 47 RV geführt hat, zusammen, so zeigt sich: Die Behauptung, das Reich sei zum Erlasse der auf jene Bestimmungen gegründeten Verordnungen kompetent, wird durch die Artikel selbst in vollem Umfange bestätigt; eine Delegation des Verordnungsrechtes an die Bundesregierungen oder gar eine Ermächtigung der Eisenbahnverwaltungen zum Erlasse von Reglements wird in keiner der fraglichen Verfassungsbestimmungen erteilt.

§ 6.

3. Die Zuständigkeit des Bundesrates.

Die bisherige Untersuchung ergab zwar, daß durch die Artikel 42 Satz 2, 43, 45 Ziffer 1, 46 Absatz 1 und 47 RV das Reich zum Verordnungserlaß ermächtigt worden ist; das Subjekt des Verordnungsrechtes ist indessen nur in einem einzigen Falle genannt worden: Den Nottarif des Artikels 46 Absatz 1 hat der Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesratsausschusses zu erlassen. Wer ist aber in den übrigen Fällen kompetent? Unter den verschiedenen Organen des Reiches, denen ein Verordnungsrecht zusteht, sind der Kaiser, der Reichskanzler und die obersten Verwaltungsbehörden ohne weiteres auszuschließen; ihr Verordnungsrecht beruht stets nur auf Spezialtitel [1]); ein solcher kann aber, wie soeben bemerkt, in den Artikeln nicht erblickt werden. Nur der Bundesrat hat ein generelles Verordnungsrecht, welches ihm durch Artikel 7 Ziffer 2 RV übertragen worden ist. Ich sage „übertragen", weil das Reich ein „selbständiges Verordnungsrecht" d. h. ein Verordnungsrecht ohne gesetzliche Ermächtigung nur aus eigenem Rechte des Erlassers nicht besitzt. Denn mag man die Reichsverfassung als ein übereinstimmendes Landesgesetz oder als ein Reichsgesetz auffassen, alle Befugnisse des Reiches und seiner Organe beruhen auf diesem Gesetze, der Verfassung; wenn nach der herrschenden und richtigen Lehre das Reich souverän ist und seine Zuständigkeit durch verfassungänderndes Gesetz erweitern kann, so folgt hieraus, daß das Reich zwar ein selbständiges Gesetzgebungsrecht, aber kein Verordnungsrecht besitzt, welches sich nicht auf die Verfassung oder ein anderes Gesetz stützen

[1]) Laband kl. Staatsrecht S. 130; Zorn Staatsrecht I, S. 485 u. a.

müßte[1]). Hierdurch erledigen sich die gegenteiligen Ansichten Zorns[2]) und Klöppels[3]), welche in dem Artikel 7 Ziffer 2 RV die Anerkennung eines selbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates erblicken.

Steht dem Gesagten zufolge fest, daß der Bundesrat nur ein unselbständiges, auf eine Delegation zurückzuführendes Verordnungsrecht besitzt, so ist an erster Stelle zu untersuchen, ob der Bundesrat seine Befugnis zum Erlasse der von der Reichsverfassung geforderten Eisenbahnverordnungen auf Artikel 7 Ziffer 2 RV stützen kann Dies ist der Fall, wenn die genannten Verordnungen zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderliche Verwaltungsvorschriften oder Einrichtungen sind. Dem Schlußparagraphen dieser Abhandlung vorgreifend will ich hier schon bemerken, daß die „Normen", „Bahnpolizeireglements" u. s. w. Rechtsnormen enthalten und daher, wenigstens in einem großen Teile ihrer Bestimmungen, zu den „Rechtsverordnungen" zu rechnen sind. Die herrschende Lehre[4]) unterscheidet von diesen die Verwaltungsverordnungen, unter denen Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung zu verstehen sind, während die Rechtsverordnungen Rechtsnormen enthalten, welche im Wege der formellen Verordnung ohne Zustimmung der Volksvertretung zustande kommen. Laband[5]) identifiziert nun die Verwaltungsvorschriften des Artikels 7 Ziffer 2 RV mit den Verwaltungsverordnungen und zieht hieraus den Schluß, daß der Bundesrat auf Artikel 7 Ziffer 2 eine Befugnis zum verordnungsweisen Erlasse von Rechtsnormen und somit zum Erlasse der Bahnpolizeireglements u. s. w. nicht stützen könne. Dieser Schluß ist falsch, da seine Prämisse auf Irrtum beruht. Der Artikel 7 Ziffer 2 und 3 RV wurde bei der Neuredigierung der Verfassung im Jahre 1870 aus dem Abschnitte VI „Zoll- und Handelswesen" in den die Befugnisse des Bundesrates allgemein behandelnden Abschnitt übernommen; gerade im Gebiete der Zoll und Steuerverwaltung wurde aber, wie Hänel[6]) und Arndt[7]) überzeugend nachgewiesen

[1]) So Arndt, Verordnungsrecht S. 11 ff. und das selbständige Verordnungsrecht S. 173, 181 sowie die herrschende Lehre.

[2]) Zorn, Zu den Streitfragen usw., Staatsrecht I, S. 486.

[3]) Klöppel in Preußische Jahrbücher 1883 Band 52 S. 283.

[4]) Den Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen leugnen u. a. Arndt und Zorn. Auf Grund seiner Theorie hat Arndt Verordnungsrecht S. 102 ff. und das selbständige Verordnungsrecht S. 193 ff. die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlasse der Eisenbahnverordnungen nachzuweisen gesucht.

[5]) Staatsrecht Bd. II, S. 82 ff. „Kleines" Staatsrecht S. 129.

[6]) Staatsrecht S. 282 f.

[7]) Verordnungsrecht S. 35 ff.

haben, das Wort „Verwaltungsvorschrift“ im formellen Gegensatze zu „Gesetz“ gebraucht und bedeutete alle von der Verwaltung erlassenen Vorschriften, welche großenteils auch Rechtsnormen enthielten. Den gleichen Sinn verbindet auch die Reichsverfassung mit dem Worte „Verwaltungsvorschrift“, wie aus der Ausdrucksweise der Artikel 37, aus dem Artikel 7 Ziffer 2 und 3 gebildet worden ist, und 38 Ziffer 1 klar hervorgeht. Da nun der Bundesrat das oberste Organ der Verwaltung des Deutschen Reiches ist, sind auch die von ihm erlassenen Eisenbahnverordnungen unbedenklich zu den Verwaltungsvorschriften zu rechnen. Sie sind weiterhin allgemein, weil sie nicht einzelne konkrete Fälle, sondern eine unbestimmte Anzahl von Fällen, welche unter einen einheitlichen Tatbestand zu subsumieren sind, regeln. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften müssen zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sein. Laband[1]) bezeichnet als Ausführung „Detaillierung, Entwickelung, Entfaltung, sowie man von der Ausführung eines skizzierten Gemäldes oder eines kurz angedeuteten Gedanken spricht“. Die Eisenbahnverordnungen sind zur Ausführung eines Reichsgesetzes, der Verfassung[2]), erforderlich. Zwar meint Laband[3]), die Verpflichtung der Bundesregierungen, sich über einen gleichartigen Inhalt der von ihnen zu erlassenden Vorschriften über den Eisenbahnbetrieb zu verständigen, sei wohl kein Reichsgesetz; gewiß nicht, wohl aber die Reichsverfassung, welche den Erlaß vorschreibt und den Einzelstaaten eine Verpflichtung auferlegt, allerdings ganz anderer Art, als Laband konstruiert, nämlich auch ihrerseits dafür zu sorgen, daß die Bahnverwaltungen die vom Reiche zu erlassenden Eisenbahnverordnungen ordnungsgemäß in Anwendung bringen. In welcher Richtung sich die Verordnungen bewegen sollen, ist gegeben einerseits durch das Erfordernis der Einheitlichkeit des Netzes im Interesse des allgemeinen Verkehrs, bei den Bahnpolizeireglements und den Normen speziell noch durch das Erfordernis eines die nötige Sicherheit gewährenden Zustandes, andererseits durch die Verpflichtung, den Inhalt der Verordnungen aus den bewährten und zeitgemäß weiterzuentwickelnden preußisch-deutschen Verwaltungsgrundsätzen zu übernehmen. Trotz dieser naturgemäßen Auslegung erkennt Laband die von ihm selbst geprägte Deutung des Wortes „Ausführung“ für den Artikel 7 Ziffer 2 RV nicht an; hier soll nach seiner Meinung[4]) „Ausführung“ den Sinn von „An-

[1]) Staatsrecht II S. 81.
[2]) Hänel, Staatsrecht S. 280.
[3]) Staatsrecht III, S. 112.
[4]) Laband, kl. Staatsrecht S. 128.

wendung oder Handhabung" eines Gesetzes haben. Er definiert demnach die Ausführungsverwaltungsvorschrift als „den Erlaß von Anweisungen an die Behörden über die von ihnen zu entfaltende Tätigkeit um die Anordnungen eines Gesetzes zur Vollziehung zu bringen"; sie „enthält Verwaltungsvorschriften und hat mit der Regelung der Rechtsordnung nichts zu tun"[1]) In diesen Worten liegt die Schwäche der ganzen Argumentation; denn die Behauptung eines Doppelsinnes des Wortes Ausführung war nur erforderlich, um die bereits widerlegte objektive Bedeutung des Ausdruckes „Verwaltungsvorschrift" zu stützen Nun ist es ja richtig, daß eine Rechtsverordnung — und um solche handelt es sich untergebens zum großen Teile — zu einer gesetzlichen Rechtsnorm, da beide selbständig nebeneinander stehen und allgemein verbindliche Rechtsvorschriften enthalten, regelmäßig nicht im Verhältnis der Ausführung, sondern höchstens der Ergänzung stehen kann; dies Verhältnis verschiebt sich aber sofort, wenn das auszuführende Gesetz selbst den Erlaß von Rechtsnormen im Verordnungswege gebietet oder gestattet. Wenn also, wie in unserem Falle die auszuführenden Gesetze, die Artikel 42 Satz 2 43, 45 Ziffer 1 und 47 RV den Erlaß von Verordnungen, welche Rechtsnormen enthalten sollen, vorschreiben, so ist das erforderliche Ausführungsverhältnis hergestellt; in der Bestimmung des Artikels 7 Ziffer 2 kann alsdann nicht die Ermächtigung zur Ausführung, sondern nur die Benennung des Subjekts des Verordnungsrechts gefunden werden[2]).

Da nun die von der Reichsverfassung vorgeschriebenen Eisenbahnverordnungen, wie gezeigt, unter den Begriff der „zur Ausführung der Reichgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften" fallen, auch nicht „durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist", so ergibt sich als unabweisbare Konsequenz, daß der Bundesrat zum Erlasse der genannten Verordnungen zuständig ist.

Diese Schlußfolgerung will Laband[3]) selbst dann nicht gelten lassen, wenn ihre Voraussetzungen richtig sind; sie ist seiner Ansicht nach ausgeschlossen, weil die Verfassung des Norddeutschen Bundes, „aus welcher Artikel 42 und 43 der Reichsverfassung mit nur unwesentlichen Änderungen entnommen sind, eine dem Artikel 7 Absatz 2 der Reichsverfassung entsprechende Bestimmung überhaupt nicht hatte". Dem Bundesrate war auch schon im Norddeutschen Bunde ein allgemeines Verordnungsrecht eigen, wie Minister Delbrück im Reichstage anerkannte. Bei der Beratung über die Vorlage, welche das Ver-

[1]) a. a. O. S. 128.
[2]) Vgl. Hänel, Staatsrecht S. 284 f., Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 35.
[3]) Staatsrecht III, S. 112.

ordnungsrecht des Bundesrats in Zoll- und Handelssachen gemäß Artikel 37 der Verfassung des Norddeutschen Bundes als generelle Befugnis in den Artikel 7 aufzunehmen empfahl, führte Delbrück aus: „Es wurde Wert gelegt auf die Zusammenfassung, um an einem Orte klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrates, deren Begründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war. Eine materielle Änderung des Bestehenden ist damit kaum herbeigeführt"[1]). Ähnlich äußerte sich der Abgeordnete Lasker am 7. Dezember 1870: „In der neuen Bestimmung des Artikels 7 wird eine Aufgabe des Bundesrates gesetzlich definiert, welche ihrem Wesen nach, soviel wie ich übersehe, zum Teil entnommen ist aus dem Zollvereinigungsvertrag und zum Teil aus der Praxis, welche sich bereits beim Bundesrat gebildet hat"[2]). In diesen Reden liegt die klare Anerkennung, daß bereits im Norddeutschen Bunde dem Bundesrate ein dem Artikel 7 Ziffer 2 RV entsprechendes Verordnungsrecht zustand. Endlich ist aus der Tatsache, daß bereits durch Artikel 8 Ziffer 5 der Verfassung des Norddeutschen Bundes ein Bundesratsausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen vorgesehen war, der Schluß zu ziehen: Mangels anderweitiger Bestimmung soll die Durchführung des VII. Abschnittes der Verfassung Aufgabe des Bundesrates sein. Aus diesen Gründen erscheint Labands Einwendung als unbegründet[3]).

Aber selbst wenn man sich auf den Standpunkt Labands stellen wollte, daß dem Bundesrate durch Artikel 7 Ziffer 2 RV keine Ermächtigung zum Erlasse der von der Reichsverfassung gebotenen Eisenbahnverordnungen erteilt worden sei, kann doch nur der Bundesrat auf Grund seiner Stellung im Organismus des Reiches als das Subjekt des Reichsverordnungsrechtes angesehen werden. Er ist der Repräsentant der Reichssouveränität, das oberste Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan des Reiches. Seine Zuständigkeit zum Erlasse jener Eisenbahnverordnungen, welche keine Rechtsnormen enthalten und daher einfache

---

[1]) Stenographische Berichte der II. (außerordentlichen) Session des Reichstages 1870 S. 68.

[2]) Ebenda S. 122.

[3]) Auch in ERDHG XIX S. 186 wird die Kompetenz des Bundesrates des Norddeutschen Bundes zum Erlasse der Eisenbahnverordnungen anerkannt. Ebenso in den Reden der Abgeordneten Rabenau (Stenographische Berichte des verfassungsberatenden Reichstages 1867 S. 277), Lasker (Stenographische Berichte des Reichstages 1869 S. 828), Miquel (ebenda 1870, II. Session S. 783), ferner in dem Beschlusse des Reichstages vom 5. Mai 1869 (ebenda 1869 Band II S. 828).

Verwaltungsverordnungen sind, ergibt sich mangels Delegation an ein anderes Organ, etwa den Kaiser, auch ohne ausdrückliche Bestimmungen über ein Verordnungsrecht „mit logischer Notwendigkeit aus dem Begriffe einer mit mit der Vollziehung der Gesetze betrauten Regierung“ [1]). Soweit die Verordnungen aber wahre Rechtsverordnungen sind, kann wiederum auch nur der Bundesrat als Erlaßorgan in Betracht kommen, da durch die Zulassung des Verordnungsweges nur die Mitwirkung des Reichstages bei der Feststellung des Inhaltes, nicht aber die Sanktion durch den Bundesrat ausgeschlossen werden [2]).

§ 7.

4. Die Form des Verordnungserlasses.

Kann nach dem Gesagten die Kompetenz des Bundesrates zum Erlasse der die Verfassung ausführenden Eisenbahnverordnungen nicht bezweifelt werden, so ist bei der Untersuchung, ob dieselben rechtsgültig sind, noch zu prüfen: Sind die Verordnungen formell richtig erlassen worden? Daß der Bundesrat über den Verordnungstext gemäß Artikel 7 Ziffer 2 RV beschlossen hat, ergibt sich aus dem Wortlaute der Verkündung: „Bekanntmachung betreffend ...... Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom ...... beschlossen“. In dieser Beschlußfassung liegt zweierlei: Die Feststellung des Inhalts und die Sanktion der Verordnungen. Es fragt sich daher nur, ob auch die beiden anderen Erfordernisse des Zustandekommens von Verordnungen: Publikationsbefehl und Verkündung, ordnungsgemäß erfüllt sind. Ein allgemeines Rechtsprinzip fordert die Verkündung aller rechtlich bedeutsamen Vorschriften von Seiten des Staates derart, daß die zu einem Tun oder Unterlassen Verpflichteten sich über das staatliche Gebot oder Verbot unterrichten können. Deshalb schreibt Artikel 2 RV vor, daß alle Reichsgesetze im Reichsgesetzblatt publiziert werden und am 14. Tage nach dem Tage der Ausgabe des Blattes in Berlin in Kraft treten. Dagegen hat die Verfassung über die Verkündung der Verordnungen nichts angeordnet. Für alle Präsidial-(Kaiserlichen)Verordnungen bestimmte eine Präsidialverordnung vom 26. Juli 1867 [3]) ebenfalls die

---

[1]) Jellinek, Gesetz- und Verordnung S. 378 f. In diesen Worten liegt nicht die Behauptung eines selbständigen Verordnungsrechtes, da auch die oberste Verwaltung und das hierin liegende Verwaltungsverordnungsrecht dem Bundesrate nur auf Grund des Verfassungsgesetzes zusteht.

[2]) Laband selbst vertritt diese Anschauung: Staatsrecht I S. 232, S. 572 f., „kleines“ Staatsrecht S. 130; Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung S. 138, 141.

[3]) BGBl 1867 S. 24.

Publikation im Reichsgesetzblatt. Was ist aber bezüglich der anderen Verordnungen Rechtens? Laband und eine große Zahl anderer Rechtslehrer [1]) verlangen für alle Rechtsverordnungen, da sie materiell Gesetze sind, gemäß Artikel 2 RV Verkündung durch das Reichsgesetzblatt. Diese Forderung ist mit dieser Begründung unrichtig, da die Verfassung in Artikel 2 nur von formellen Gesetzen spricht; beweisend für diese Behauptung ist Artikel 5 RV, in welchem das „Gesetz" als der in bestimmter konstitutioneller Form, nämlich übereinstimmender Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag, zustande gekommene Staatswille definiert und hierdurch in Gegensatz zu der formellen Verordnung gesetzt wird. Richtig dürfte vielmehr nur folgende Meinung sein: Soweit nicht eine Publikationsart ausdrücklich festgesetzt ist, kann das zum Erlasse der Verordnung berechtigte Organ die Art der Verkündung frei bestimmen [2]); Voraussetzung ist nur, daß die Verordnung dem oben genannten Grundsatze entsprechend allen, an welche sie sich wendet, durch die Verkündung bekannt werden kann. Das Reichsgericht hat auch ausdrücklich diese Theorie angenommen [3]), aber auch schon vorher in vielen Fällen keinen Anstoß daran genommen, daß Verordnungen nicht im Reichsgesetzblatt verkündet worden waren. Einem Bundesratsbeschlusse entsprechend wird seit dem Jahre 1873 durch das Reichskanzleramt, das heutige Reichsamt des Innern, das „Centralblatt für das Deutsche Reich" herausgegeben; diejenigen Verordnungen, welche nicht im Reichsgesetzblatte verkündet werden müssen, sich aber an das Publikum wenden, sollen demnach im Centralblatt veröffentlicht werden. Die in Ausführung der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen des Bundesrats in Eisenbahnsachen wurden zur Zeit des Norddeutschen Bundes im Bundesgesetzblatte, später im Reichsgesetzblatte, seit 1874 im Centralblatte und seit 1885 wenigstens die an das Publikum sich wendenden wiederum im Reichsgesetzblatte publiziert. Die Art und Weise der Verkündung wurde für jede Verordnung vom Bundesrate einzeln beschlossen und als Schlußbestimmung in der Verordnung selbst vorgeschrieben. Da nun stets diesem Befehle entsprechend auf Grund einer vom Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrates vollzogenen Ausfertigungsurkunde die Verkündung vorgenommen wurde, kann auch wegen Verletzung der Form des Publikationsbefehles oder

---

[1]) Literaturübersicht in Laband „kleines" Staatsrecht S. 134.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 182 ff., Zorn, Staatsrecht I, § 17, Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung S. 45.

[3]) ERG Band 40 S. 68, Band 48 S. 88; ERGStr Band 24 S. 163.

der Verkündung ein Einwand gegen die Gültigkeit der vom Bundesrate auf Grund der Artikel 42, 43, 45 und 47 RV erlassenen Verordnungen nicht erhoben werden.

B. Die Gültigkeit der auf Grund einfacher Gesetze erlassenen Verordnungen.

§ 8.

Ungleich einfacher als die bisherige Untersuchung gestaltet sich die Beantwortung der Frage, ob die vom Bundesrate kraft einfacher gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungen in Eisenbahnsachen rechtsgültig sind. Die Möglichkeit einer solchen Ermächtigung ist nur von v. Rönne bestritten worden für die Regelung jener Gegenstände, „welche an sich und ihrer Natur nach dem Gebiete der Gesetzgebung angehören“ [1]. Abgesehen davon, daß häufig gar nicht die Natur eines Gegenstandes, sondern konstitutionelle Zweckmäßigkeitsrücksichten bestimmen, ob die Regelung durch Gesetz oder Verordnung zu erfolgen habe, ist gegen v. Rönne folgendes zu erinnern: Der Gesetzgebung sind keine anderen Schranken, als die Verfassung vorschreibt, gezogen, zur Anordnung von Vorschriften den Verordnungsweg zuzulassen. Wenn nun durch Artikel 4 RV bestimmte Materien der Gesetzgebung unterworfen sind, so bedeutet eine Gesetzesbestimmung, daß zur Regelung eines zu jenen Materien gehörigen Gegenstandes der Verordnungsweg gestattet sei, keine Verletzung, sondern nur eine Anwendung der Artikel 4 und 5 RV [2]. Mit Recht hat daher die Lehre v. Rönnes in Theorie wie Praxis allgemeine Ablehnung gefunden.

Das Reichsgesetz über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 [3]) verpflichtet in § 29 Absatz 2 und das Reichsgesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 [4]) in § 15 sämtliche, nicht nur die staatlichen Eisenbahnen zur Ausführung von Militärtransporten usw. gegen Vergütung „nach Maßgabe eines vom Bundesrate zu erlassenden und von Zeit zu Zeit zu revidierenden allgemeinen Tarifs“. Auf Grund und im Rahmen dieser Ermächtigungen hat der Bundesrat einen Militärtarif beschlossen und durch Bekanntmachung des Reichskanzlers im Reichsgesetzblatte verkünden

---

1) v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches II S. 13 ff.
2) Laband, „kleines“ Staatsrecht S. 129.
3) RGBl 1873 S. 129.
4) RGBl 1875 S. 52.

lassen am 28. Januar 1887 [1]). Die beiden Gesetze, die vom Kaiser erlassene Militär-Transport-Ordnung und der Militärtarif setzten nacheinander das vom Bundesrat auf Grund des Artikels 47 RV beschlossene Reglement für die Beförderung von Truppen und Armeebedürfnissen vom 16. Juli 1870 außer Kraft. Neu redigiert wurde der Tarif am 18. Januar 1899 [2]). Seine Gültigkeit ist unbestritten.

Ferner bestimmt § 7 Ziffer 4 des Gesetzes betreffend die Errichtung eines Reichs-Eisenbahn-Amtes vom 27. Juni 1873 [3]), der kollegiale Geschäftsgang bei dem durch Richter verstärkten Reichs-Eisenbahn-Amte und die hierbei dem Präsidenten zustehenden Befugnisse sollten durch ein vom Bundesrate zu erlassendes Regulativ geordnet werden. Daraufhin erließ der Bundesrat am 13. März 1876 ein „Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges bei dem durch Richter verstärkten Reichs-Eisenbahn-Amte", welches im Reichs-Centralblatte bekannt gemacht wurde [4]). Auch diese Verordnung ist rechtsgültig, da sie sich im Rahmen der dem Bundesrate erteilten Ermächtigung hält, und da die Verkündung im Centralblatte aus den oben [5]) entwickelten Gründen als genügend anzusehen ist.

Dagegen ist die „neue" Verkehrsordnung von 1899, in Kraft getreten am 1. Januar 1900, nicht auf Grund einer einfachen im Handels-Gesetzbuche liegenden Ermächtigung erlassen worden [6]). Zwar bestimmt das neue Handels-Gesetzbuch, welches über den Rahmen des Allgemeinen Handels-Gesetzbuches hinausgehend einen sehr beträchtlichen Teil eisenbahnfrachtrechtlicher Regeln festsetzt, in § 472, daß die Vorschriften über die Personenbeförderung auf den Eisenbahnen durch die Eisenbahnverkehrsordnung getroffen werden sollen; auch bezüglich der Güterbeförderung verweist es mehrfach, in §§ 453, 459, 460, 462 bis 466 auf die Verkehrsordnung. Durch diese Verweisungen werden die Vorschriften der neuen Verkehrsordnung zu Normen des bürgerlichen Rechts erhoben; aber eine Delegation des Verordnungsrechtes an das Reich bezw. an den Bundesrat kann man in Übereinstimmung mit Laband [7]) in den bloßen Verweisungen nicht finden. Eine derartige Ermächtigung war in Anbetracht der

---

[1]) RGBl 1887 S. 97.

[2]) RGBl 1899 S. 108.

[3]) RGBl 1873 S. 164.

[4]) RCBl 1876 S. 197.

[5]) Siehe § 7 dieser Untersuchung.

[6]) Anderer Meinung Eger, Verkehrsordnung S. 9 und die dort zitierte Literatur.

[7]) Laband in der Deutschen Juristen-Zeitung 1900 S. 509 f.

Artikel 45 Ziffer 1 und 7, Ziffer 2 RV nicht erforderlich[1]) und auch nicht beabsichtigt. Mit Recht sagt die Denkschrift des Reichsjustizamtes zum Entwurfe des Handels-Gesetzbuches S. 270 ff.: „Die Verkehrsordnung soll eine revisible Rechtsnorm werden . . . . .; im übrigen wird an den Grundlagen, auf welchen die Verkehrsordnung nach den Vorschriften der Reichsverfassung beruht, durch den Entwurf nichts geändert.“

Schluß: Die juristische Bedeutung der Bundesratsverordnungen in Eisenbahnsachen.

§ 9.

Ein kurzes Wort über die juristische Bedeutung der Eisenbahnverordnungen des Bundesrates möge diese Untersuchung beendigen. Die Bedeutung der auf Grund einfacher Gesetze erlassenen Verordnungen ist klar: Sie nehmen an der gesetzlichen Kraft der Rechtsnorm, auf welche sie sich stützen, teil.

Dagegen ist die rechtliche Bedeutung der zur Ausführung der Reichsverfassung erlassenen Eisenbahnverordnungen sehr umstritten. Während Laband ihnen als „Verwaltungsvorschriften“ jeden Rechtscharakter abspricht und sie zu bloßen Verwaltungsbefehlen macht, ist das Reichs-Ober-Handelsgericht[2]) soweit gegangen, sogar im Betriebsreglement eine „gesetzliche“ Norm zu erblicken. Beide Ansichten sind falsch, da einerseits die Lehre Labands auf der unrichtigen Auffassung von einer objektiven Bedeutung des Begriffes „Verwaltungsvorschrift“ beruht, während es andererseits auch nicht zweifelhaft sein kann, daß privatrechtliche Bestimmungen, wie sie das Betriebsreglement nach Ansicht des Reichs-Ober-Handelsgerichts enthalten soll, nach Artikel 4 Ziffer 8 RV nur im Wege der Gesetzgebung, nicht aber der Verordnung zustandekommen können. Bei der Untersuchung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen. Die Ausführungsverordnungen in Eisenbahnsachen unterscheiden sich durch die Art des Zustandekommens von den Gesetzen, da der Reichstag bei der Feststellung des Inhaltes nicht mitgewirkt und der Kaiser sie nicht ausgefertigt und publiziert hat, auch ihre Verkündung nur zum Teile im Reichsgesetzblatt vorgenommen

---

[1]) Anderer Meinung Laband, der deshalb auch die neue Verkehrsordnung für ungültig erklärt; er wiederholt damit nur seine bereits mehrfach erwähnte unrichtige Anschauung, daß die Verwaltungsvorschriften des Artikels 7 Ziffer 2 RV gleichbedeutend mit Verwaltungsverordnungen seien und deshalb keine Rechtsnormen enthalten könnten.

[2]) EROHG Band II S. 255, Band VI S. 276

worden ist. Aber auch von den Instruktionen, wie sie gerade der Riesenbetrieb der Eisenbahnen in großer Zahl notwendig macht[1]), unterscheiden sich die Bundesratsverordnungen wesentlich. Denn die Instruktionen enthalten „Dienstanweisungen, welche ein höherer Beamter oder eine höhere Behörde für nachgeordnete Behörden, Beamte, oder zu amtlichen Handlungen bestellte Privatpersonen erläßt“[2]). Die Instruktionen sind jene Art Art von Verordnungen, welche Laband „Verwaltungsverordnungen“ nennt und irrtümlich mit den „Verwaltungsvorschriften“ des Artikels 7 Ziffer 2 RV identifiziert. Sie verlangen Gehorsam auf Grund der den Beamten obliegenden besonderen Standespflicht des Beamtengehorsams. Daher enthalten sie, wenn sie auch nicht ohne rechtliche Bedeutung sind, insofern ein Verstoß hiergegen eine privatrechtliche Ersatzverbindlichkeit nach § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches, disziplinarische und nach §§ 316, 230, 232 u. a. des Strafgesetzbuches auch kriminelle Bestrafung begründen kann, nach allgemein herrschender Lehre keine Rechtsnormen[3]). Dagegen regelt das Reich durch die Bundesratsverordnungen in allgemein gültiger Weise die Grundsätze, nach welchen Begründung, Bau, Ausrüstung und Betrieb der Eisenbahnen zu erfolgen haben, und verlangt Gehorsam gegen die Verordnungen kraft seiner Souveränität über Eisenbahnverwaltungen und Publikum. Die Bundesratsverordnungen in Eisenbahnsachen sind daher wirkliche Rechtsnormen[4]), und es verschlägt nichts, daß sich mehrere Bestimmungen der Verordnungen, z. B. der Bau- und Betriebs-Ordnung und der Befähigungsbestimmungen, in organisatorischen Anweisungen an Verwaltungsbehörden erschöpfen[5]). Sie sind Normen des öffentlichen Rechts, da sie die Beziehungen von Untertanen (Eisenbahnen und Publikum) zum Staate regeln, und zwar des Verwaltungsrechts, da sie den Schutz der Person und des Eigentums, sowie die Pflege der wirtschaftlichen Interessen bezwecken. In ihnen erfüllt das Reich noch vor der allgemeinen gesetzlichen Regelung des Eisenbahnwesens einen großen Teil seiner durch

[1]) Z. B. die zahlreichen Dienstanweisungen der Preußischen Staatseisenbahnverwaltung: Vorschriften für den Blockdienst, für das Meldeverfahren und den Nachrichtendienst, Fahrdienstvorschriften, Unfallverhütungs-, Güterwagenvorschriften u. a.

[2]) Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts Band 22 C. S. 5.

[3]) Anderer Meinung v. Stengel, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts S. 25.

[4]) Ebenso ERG Band 53 S. 394, Arndt in Birkmeyers Rechts-Encyclopädie S. 816, 909.

[5]) Vgl. ERG Band 48 S. 84 f.

die Begründung der Kompetenz im Eisenbahnwesen übernommenen Aufgabe, unter ausgiebigster Berücksichtigung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung die größtmögliche Leistungsfähigkeit und Betriebssicherheit der Eisenbahnen durch geeignete Regeln zu erzielen; sie entspringen also zwei Verwaltungsgebieten, der Polizei und der Wirtschaftspflege [1]). Freilich ist bei dem Ineinandergreifen der Bestimmungen häufig schwer zu entscheiden, ob eine Norm durch wirtschaftliche oder polizeiliche Rücksichten bedingt ist; oft, z. B. bei der Konstruktion und Ausrüstung der Bahnanlage und der Betriebsmittel, dürften beiderlei Rücksichten von mitentscheidendem Einflusse gewesen sein. Die Bestimmungen der Bahnpolizeireglements für das Publikum, insbesondere auch die Strafandrohungen, tragen vorwiegend polizeistrafrechtlichen Charakter [2]); denn sie bezwecken „eine Ausdehnung des Rechtsschutzes der Eisenbahnen in der Richtung, daß alle Handlungen, die auch nur die entfernten Möglichkeit eines rechtsverletzenden Erfolges für den Eisenbahnbetrieb in sich bergen, gänzlich unterbleiben oder doch nur unter bahnpolizeilicher Kontrolle vorgenommen werden sollen" [3]).

Diese bisher entwickelten Grundsätze haben allerdings bei den Betriebsreglements keine Gültigkeit. Das Eisenbahnfrachtrecht ist an sich ein Teil des Privatrechts. Da aber Privatrechtsnormen nach Artikel 4 Ziffer 8 RV nur im Wege der Gesetzgebung entstehen können, enthielten die Betriebsreglements und die Verkehrsordnung bis zum Jahre 1900 nur die Aufstellung der Bedingungen, unter welchen die Eisenbahnverwaltungen Frachtverträge abzuschließen gehalten waren. Zwar finden sich auch in den Betriebsreglements Vorschriften, welche aus polizeilichen Interessen erlassen worden sind, z. B. über Betreten der Bahnanlagen, Mitnahme von Feuerwaffen, Transport von Explosivstoffen usw.; es ist aber unrichtig, wenn Arndt [4]) diesen Bestimmungen die rechtliche Natur von Strafgesetzen zuspricht; auch sie waren an sich nur staatlich aufgestellte Transportbedingungen. Diesem Charakter der betriebsreglementarischen Vorschriften tragen die Bahnpolizeireglements auch Rechnung, indem sie dieselben in den „Bestimmungen für das Publikum" teils wörtlich [5]),

[1]) Vgl. Hue de Grais, Handbuch S. 4 f.

[2]) Endemann, Recht der Eisenbahnen S. 734, Gleim, Recht der Eisenbahnen S. 186 ff.

[3]) Loock in v. Liszts Abhandlungen III S. 215.

[4]) In Birkmeyers Rechts-Encyclopädie S. 908 f.

[5]) Z. B. Betriebsordnung vom 5. Juli 1892 (RGBl 1892 S. 691) § 62.

teils durch Verweisungen[1]), teils endlich dem Sinne nach[2]) wiederholt haben. Objektive Rechtsnorm des Verwaltungsrechts war demnach nur der Befehl des Reiches an die Eisenbahnverwaltungen, den Transport von Personen und Gütern nach Maßgabe der in den Betriebsreglements enthaltenen Bedingungen auszuführen und zu diesem Zwecke Frachtverträge unter Zugrundelegung der reglementarischen Bedingungen abzuschließen[3]). Durch die Verweisungen des neuen Handels-Gesetzbuches auf die Verkehrsordnung ist dieser allerdings die Bedeutung objektiver, das Handels-Gesetzbuch ergänzender Privatrechtsnormen verliehen worden.

Die praktischen Folgerungen aus dem festgestellten Charakter der Bundesratsverordnungen, sowohl der in Ausführung der Reichsverfassung wie der kraft einfacher gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungen, sind folgende:

1. Sie sind „Gesetze“ im Sinne der §§ 376 der Strafprozeßordnung, 549 der Zivilprozeßordnung, 6 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnnng; auf eine Verletzung der Verordnungen durch gerichtliche Entscheidung kann daher die Revision gestützt werden. Sie sind „bestehendes Recht“ im Sinne der §§ 126, 93 ff., 127 des preußischen Landesverwaltungsgesetzes[4]); Verletzung der Verordnungen durch Entscheidung im Verwaltungsbeschlußverfahren begründet daher die Anfechtungsklage beim Oberverwaltungsgericht, im Verwaltungsstreitverfahren die Revision, sowie bei behaupteter rechtlicher Unzulässigkeit polizeilicher Verfügungen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren[5]). Sie gehören endlich zu den „Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften“ des § 5 Ziffer 4 des Reichsgesetzes vom 27. Juni 1873[6]), sodaß die Behauptung, eine vom Reichseisenbahnamte verfügte Maßregel sei nach den Bundesratsverordnungen unbegründet, die Gegenvorstellung an das durch Richter verstärkte Reichseisenbahnamt erlaubt.

Dies gilt seit 1900 unterschiedslos für alle Bundesratsverordnungen in Eisenbahnsachen. Bis zur Erhebung der Verkehrsordnung zu einer Privatrechtsnorm mußte es allerdings bei der Entscheidung des Reichsoberhandelsgerichts[7]) sein Bewenden haben, daß die Be-

[1]) Z. B. a. a. O. § 53 in Verbindung mit § 65.

[2]) Z. B. a. a. O. § 54.

[3]) Ähnlich Arndt in Birkmeyers Rechts-Encyclopädie S. 909.

[4]) GS 1883 S. 195.

[5]) ERG Band 55 S. 145.

[6]) RGBl 1873 S. 164.

[7]) EROHG Band 19 S. 184 ff

stimmungen der Betriebsreglements als bloße Vertragsabreden der Nachprüfung des (hier allein in Betracht kommenden) Revisionsrichters nicht unterlägen.

2. Ferner gilt das Reichsgesetzesrecht subsidiär für die Eisenbahnverordnungen, z. B. das Frachtrecht für die Verkehrsordnung, und das Strafrecht für die Strafbestimmungen der Bahnpolizeireglements Denn aus der polizeirechtlichen Natur der Bahnpolizeireglements bezw. der Bau- und Betriebsordnung folgt, daß die in denselben enthaltenen Strafbestimmungen wirkliche Strafgesetze sind [1]).

3. Eine letzte Folgerung liegt endlich darin, daß die Bundesratsverordnungen dem Reichsgesetzesrechte, welches sie ja nicht derogieren können, z. B. die Verkehrsordnung dem Handels-Gesetzbuche nicht widersprechen dürfen, ein Grundsatz, auf welchem der handelsrechtliche Streit der „27 Ungültigkeiten" beruhte [2]).

Nur die Bundesratsverordnungen in Eisenbahnsachen haben Rechtscharakter mit den besprochenen Folgen. Daß den Bestimmungen der Eisenbahnverwaltungen, welche die Verkehrsordnung ergänzen oder abändern, nicht die Bedeutung von Rechtsnormen, sondern nur von Transportbedingungen zukommt, dürfte keinem Zweifel unterliegen. Aber auch die vom Reichseisenbahnamte nach § 2 der Eingangsbestimmungen der jüngsten Verkehrsordnung verfügten Ergänzungs- oder Abweichungsbestimmungen enthalten keine Rechtsnormen, da das Handels-Gesetzbuch nur auf die nach Maßgabe der Reichsverfassung zu erlassende Verkehrsordnung, nicht aber auf die Verfügungen des Reichseisenbahnamtes verweist; ja diese Bestimmungen sind nicht einmal Verwaltungsverordnungen; denn da sie örtlich und zeitlich beschränkt sind, dürfen sie keine unbestimmte Anzahl von Fällen, welche unter einen einheitlichen Tatbestand zu subsumieren sind, regeln, sondern nur für konkrete Fälle eine Ergänzung oder Abweichung von der Verkehrsordnung gestatten. Mit Recht bezeichnet daher die Verkehrsordnung diese Erlasse des Reichseisenbahnamtes als „Verfügungen".

---

[1]) Dagegen stellt sich die Androhung der „Frachtzuschläge" in den Betriebsreglements, z. B. in § 53 V Ziffer 7 und 8 der jüngsten Verkehrsordnung, juristisch als eine den Eisenbahnverwaltungen erteilte Ermächtigung zur Einziehung von Konventionalstrafen dar.

[2]) Zwischen Thöl und Goldschmidt ausgefochten; vgl. den Literaturnachweis in Endemann Recht der Eisenbahnen S. 516.